

الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة

الكتاب الثاني في المبادئ العامة للقانون الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة

دكتور مصطفى محمود عفيفي
استاذ القانون العام المساعد
كلية شرطة دبي - كلية حقوق طنطا

الطبعة الأولى
١٩٨٨



الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة

الكتاب الثاني في المبادئ العامة للقانون الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة

دكتور مصطفى محمود عفيفي
استاذ القانون العام المساعد
كلية شرطة دبي ـ كلية حقوق طنطا

الطبعة الأولى
١٩٨٨

بسم الله الرحمن الرحيم

«وأن ليس للإنسان إلا ما سعى، وأن سعيه سوف يرى،
ثم يجزاه الجزاء الأوفى، وأن إلى ربك المنتهى»
صدق الله العظيم

(الآيات ٣٩، ٤٠، ٤١، ٤٢ من سورة النجم)

إهـــــداء

إلى دولة الامارات العربية المتحدة الشقيقة حكومة وشعباً

إلى كل جهد مخلص مؤمن بالله يسهم في بنائها ورفعتها

إلى حملة رسالة الأمن الساهرين على حمايتها

إلى السواعد الفتية الساعية لخير البشر

أهدى

كلمة الحق ونبرة العدل وقبس من نور المعرفة .

المؤلف

دكتور مصطفى محمود عفيفي

مقدمة عامة

تخضع الأنظمة القانونية والسياسية في الدول المعاصرة على اختلاف انتماءاتها الغربية أو الشرقية، ونوعية المذهبية الاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها رأسمالية كانت أم اشتراكية، وأياً ما كان أساس مشروعية ممارسة السلطة ومصدرها فيها فردياً أم طائفياً أم ديمقراطياً، تخضع تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون والشرعية لأحكام قانون أساسي تختلف نوعية ودرجة إلزام وقوة قواعده من دولة لأخرى بحسب ظروف وفلسفة كل منها السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها وذلك بوصفه الأساس الوحيد الذي يمكن التسليم به أو قبوله لشرعية تلك الأنظمة في وقتنا الحاضر.

وتعد هذه القواعد القانونية الأساسية المحددة لكيفية نشأة وأسلوب ممارسة مهام التنظيمات السياسية والقانونية أمراً ملزماً لكافة المواطنين -دون استثناء وعلى قدم المساواة- حكاماً كانوا أم محكومين، وتكون القواعد القانونية الأساسية في مجموعها ما اصطلح على تسميته بدستور الدولة أو النظام القانوني الأساسي لها، وهو ما يقابل تماماً -في عبارة أخرى- القواعد التي ينطوي عليها ذلك الفرع الداخلي من فروع القانون العام والمسمى بالقانون الدستوري والذي تتبلور وظيفته من ناحية أولى في تحديد مصدر السلطة وأشكال ممارستها في الدولة، ومن ناحية ثانية في كيفية إنشاء السلطات العامة بفروعها المختلفة تركيبياً ووظيفياً فضلا عن توزيع كافة مظاهر السلطة السيادية العليا فيما بينها، ومن ناحية ثالثة وأخيرة إقرار ما يتمتع به الأفراد بوصفهم هذا وباعتبارهم أعضاء في مجتمع الدولة من حقوق وحريات أساسية وما يتحملون به من واجبات. وإذن

فالدستور أو القوانين الأساسية المطبقة في الدولة يجد كل منهما الاهتمام التنظيمي له في إطار قواعد القانون الدستوري ذلك الفرع الداخلي البالغ الأهمية للقانون العام[1].

غير أن مناهج البحث والتحليل التي يتناول في ضوئها أساتذة القانون الدستوري والأنظمة السياسية جوانب هذا القانون بهدف تقديمها سهلة ميسرة إلى المهتمين بدراستها قد اختلفت وتعددت، فعلى حين يتطرق البعض منهم إلى البحث في هذه المادة بوصفها ذات شقين منفصلين تماماً عن بعضهما أولهما خاص بنوع من الدراسة القانونية الخالصة ألا وهو القانون الدستوري[2]. وثانيهما متعلق بدراسة قانونية نظرية وتطبيقية -في آن واحد- ألا وهو الأنظمة السياسية ، نجد أن البعض الآخر من الفقهاء يتناول هذه المادة من وجهة نظر إجمالية أي باعتبارها كل لا يتجزأ غير قابل للانقسام[3]. بل أن من بين أصحاب الاتجاهين السابقين من يقصر بحثه على مجرد الاستعراض الأكاديمي للنصوص والقواعد المتعلقة بالدستور أو النظم السياسية الواردة بالقوانين الأساسية

---

(1) CHARLES CADOUX, Droit constitutionnel et institutions politiques (Théorie générale des institutions politiques) 2 eme édition Cujas, 1980, P. 8 «La notion de Droit constitutionnel».

(٢) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٤، ص٣، ٤، ص١٥، ١٦.

- د طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادىء النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤، ص٩ «التمييز فيما بين النظم السياسية والقانون الدستوري.

-G. BURDEAN, Traité de seiences politiques, 1952, T. 4, pp.7-13.

-MAURICE DUVERGER, Droit Constitutionnel et Instutions politiques, 1955, pp.5-6 et 6 éme éd. 1958, pp.1-12, 8éme éd. 1856, P.7.

- انفصلت دراسة النظم السياسية عن القانون الدستوري في فرنسا مع صدور مرسوم ٢٧ مارس ١٩٥٤ لتغير بذلك تسمية المادة من القانون الدستوري الى النظم السياسية والقانون الدستوري، ولقد حدث تطور مماثل في مصر بصدور القرار الجمهوري رقم ٢١٦ لسنة ١٩٥٦.

(٣) د عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الأول «المبادىء الدستورية العامة»، ١٩٥٦، ص٣.

- د عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٦٣، ص٢١ وما بعدها.

- د محمد كامل ليلة، النظم السياسية «الدولة والحكومة»، ١٩٧١، ص٥.

والاكتفاء بمجرد التعليق عليها، هذا في الوقت الذي يتطرق فيه البعض الآخر إلى آفاق الدراسة والتحليل للأوضاع العملية المترتبة على تطبيق القوالب القانونية وتقييمها في ضوء عمليتي حساب المزايا والعيوب التي يكشف عنها هذا التطبيق موسعين بذلك من إطار النظرة التحليلية لكل من القانون الدستوري والنظم السياسية(٤).

وعلى الرغم مما يبدو للوهلة الأولى من اختلاف منهجي بين أصحاب الاتجاهات السابقة وما يقدمه كل منهم من أدلة وبراهين مؤيدة لوجهة نظره فيه، إلا أنه اختلاف شكلي -في تقديرنا- يجب ألا يصل بنا إلى حد تجاهل الاقتران القائم بين ركني المادة القانون الدستوري والنظم السياسية، وأنه يتعين على كل باحث فيها أن يدخل في حسابه عند تحليلها ودراستها صعوبة الفصل فيما بين الموضوعات المتداخلة المندرجة فيهما. ومما يؤكد صحة هذا النظر ما هو مسلم به -دون معارضة- من أن دراسة النظم السياسية -وبخاصة في وقتنا الحاضر- أمر لا يمكن إجراؤه إلا في إطار الدولة ذلك المخلوق القانوني السياسي المستقل الذي يتم بداخله خلق وتطبيق قواعد القانون بصفة عامة والقانون الدستوري بصفة خاصة.

حاصل القول أن الخلاف الفقهي السابق والدائر حول اسلوب ومنهج تناول مادة القانون الدستوري والنظم السياسية بالبحث هو شكلي لا يقلل في شيء من الارتباط الموضوعي الوثيق القائم بين شطري هذه المادة، ومن ثم فإنه يجب ألا يحوز أهمية تفوق تلك التي يتعين أن تحظى بها المسائل والموضوعات المندرجة في نطاق دراستنا للقانون الدستوري وأنظمته السياسية والتي يجب أن نوجه إليها جل اهتمامنا وعنايتنا كي نتمكن من تغطية الجوانب العديدة والمتنوعة والمتطورة أبداً لهذه المادة.

في ضوء ما سبق فقد رأينا إقامة خطتنا لدراسة القانون الدستوري والنظم السياسية على تخصيص الكتاب الثاني من هذا المؤلف (المبادىء العامة للقانون الدستوري)

---

(٤) د محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٥٧، ص١٢.

- د محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٦، الطبعة الثانية، ص٨.

- د ثروت بدوي، النظم السياسية، ١٩٧٥، ص٩، ١٠.

لعرض وتحليل موضوعي نشأة وممارسة السلطة العامة في الدولة بفروعها المختلفة والمتعددة، على أن يعقب ذلك تحديد إقراري -لا إنشائي- لما هو معترف به للأفراد من حقوق وحريات أساسية ولما هو واقع على عاتقهم من تكاليف وواجبات عامة. غير أننا وفاء منا بأوليات ومقتضيات البحث العلمي نجد أنفسنا ملزمين بالتقديم والتمهيد لدراسة الركنين السابقين للكتاب الثاني الخاص بالمبادىء العامة للقانون الدستوري بتعريف الدستور وتحديد أساليب نشأته والمراحل الحياتية المختلفة له ابتداء بلحظة ميلاده وانتهاء بتاريخ انقضائه بالوسائل المتعارف عليها لهذا الانقضاء، وهو ما أطلقنا عليه في مجموعة تسمية النظرية العامة للدساتير. ولما كانت دراسة القانون الدستوري الوضعي أمر معلق على معرفة الزوايا المختلفة لصورته التطبيقية في دولة الامارات فإننا سوف نضمن الجوانب الثلاثة السابقة لكتابنا الأول -كلما دعت ضرورات البحث إلى ذلك- عرضاً للنظام الدستوري للإمارات في مختلف مراحل حياته وتطوره إبتداء بالوثيقة الدستورية الأولى عام ١٩٧١ وحتى مرحلة التعديلات العديدة والحالية لهذا الدستور المؤقت.

أما فيما يتصل بالكتاب الأول من هذا المؤلف والخاص بالنظم السياسية فسوف نخصصه لعرض تحليلي وانتقادي لكبريات الأنظمة السياسية المعاصرة بحيث تتوافر فيه على التفصيل المقارن للموضوعات والجوانب الأساسية لكل من الدولة والحكومة بأشكالها المختلفة، بالاضافة إلى إلقاء الضوء على أشهر المذاهب السياسية التقليدية والمعاصرة وأكثرها شيوعاً واعتناقاً دون الوقوف في ذلك عند حدود السرد التاريخي أو السياسي لمعطيات تلك الأنظمة ونتائجها وإنما التطرق إلى مبرراتها وآثارها الانعكاسية على السلوك القانوني والسياسي للأفراد في المجتمع حكاماً ومحكومين وذلك من وجهة نظر القانون الدستوري وقواعده الثابتة، وما ذلك في حقيقة الأمر إلا التزاماً منا بحدود الدراسة القانونية الدستورية الموضوعية والحيادية المجردة، وحرصاً من جانبنا على عدم الوقوع -فريسة سهلة مستساغة- بين براثن التيارات والأهواء السياسية التي لا تستند في قليل أو كثير إلى الاعتبارات القانونية الحاكمة لنا على امتداد دراستنا لجوانب هذا المؤلف.

هذا وبالله التوفيق..

مقدمة الكتاب الثاني

تعددت وتنوعت تعريفات الفقه للقانون الدستوري بتعدد وتنوع الزوايا التي يعرفه من خلالها الفقهين العربي والأجنبي، إلا أنه على الرغم من ذلك التعدد وهذا الإختلاف فإن من يستعرض وجهات النظر المطروحة في هذا الصدد يثبت لديه بيقين دورانها في فلك واحد يتعلق بالتنظيمات السياسية للمجتمعات وعلاقتها بكل من الهيئات الدستورية العليا وبالأفراد(٥).

---

(٥) نشير هنا في ايجاز الى أهم التعريفات الفقهية للقانون الدستوري في كل من فرنسا ومصر، على أن نرجىء التحليل التفصيلي لها الى الباب الأول من القسم الأول من هذا الكتاب والخاص بتعريف الدستور.

أولاً: في فرنسا: تم تدريس القانون الدستوري بجامعة باريس لأول مرة بموجب الأمر القانوني الصادر في ٢٢ أغسطس عام ١٨٣٤، وكان الهدف من تدريسه شرح الأحكام والنصوص الواردة بالدستور، والنظام السياسي الوارد به (النظام النيابي) ومفردات حقوق الأفراد وحرياتهم. انظر في هذا المعنى على سبيل المثال:

- BARTELMY «j», Et P. DUEZ, traité de droit constitutionnel Paris, 1923, lére Partie, P.94.

«حيث يرى أن القانون الدستوري هو الذي يحدد كيفية انشاء الأداة الحكومية وسير أعمالها».

- LAFERIERE «j.» Manuel de droit constitutionnel, 1947, P. 263.

«القانون الدستوري هو فرع القانون العام الداخلي الذي يقوم بتحديد النظام السياسي للدولة».

VEDEL «G.» Manuel de droit constitutionnel, 1949, P.112.

- DUVERGER «M.» Manuel de droit constitutionnel et de sciences politiques, 1970, P.26.

«القانون الدستوري هو فرع القانون العام الذي يحدد كيفية تكوين التنظيمات والهيئات السياسية وتنظيم سير نشاطها داخل الدولة».

=

فمن ناحية أولى نجد أن الفقه الفرنسي -وهو من بين أقدم المصادر التعريفية للقانون الدستوري- يذهب على إختلاف مناحية الداخلية إلى تقرير أن موضوع دراسة القانون الدستوري والهدف من ورائه هو شرح الأحكام السياسية الواردة بالوثيقة الدستورية متعلقة بالنظام السياسي الوارد فيها (أي النظام النيابي) وبطائفة الحقوق والحريات

- LOUIS TROTABAS, Manuel de droit public et administratif, 1971, P.12.

«حيث يرى أن موضوع القانون الدستوري ينصب على دراسة العناصر المكونة للدولة، وبصورة أكثر تحديداً وضع السلطات العامة في هذه الدولة والوظائف الدستورية المسندة إليها، فهو يبرز في تعريفه هذه الموضوعات التي تتناولها دراسة القانون الدستوري مما يميزه عما سبقه من تعريفات كانت تضفي الصبغة السياسية أو التاريخية على القانون الدستوري».

- PRELOT «M», Droit constitutionnel, 1972, P.32.

«القانون الدستوري هو قانون السلطة السياسية الذي يحددها وينظم كيفية انتقالها وممارستها في المجتمع».

ثانياً: في مصر: راجع مضمون القانون الدستوري في المؤلفات التالية:

- دكتور محمد زهير جرانة، شرح القانون الدستوري، ١٩٤٦، ص٢٦ «الأحكام التي تبين نظام الحكم في الدولة والروابط القائمة بين سلطاتها العامة وحقوق الأفراد الأساسية في مواجهتها».

- دكتور عثمان خليل، المرجع السابق، ص١٢ «هو القانون الذي يبين نظام الحكم وسلطات الدولة المختلفة وعلاقاتها وحقوق الأفراد».

- دكتور محسن خليل، المرجع السابق، ١٩٥٧، ص٩ «القانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة».

- دكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، طبعة ثانية ١٩٦٢، ص٢٢ «القانون الدستوري هو ذلك الفرع الداخلي للقانون العام وتحدد قواعده الدولة وشكل الحكومة وتنظم تكوين واختصاصات السلطة العامة فيها والعلاقات القائمة فيما بينها وموقف الأفراد منها».

- دكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ١٩٦٤، من ص٥ الى ص٩ «تتبلور موضوعات القانون الدستوري في تحليل المبادىء العامة للنظام السياسي وجميع ما يتعلق بنظام الحكم في الدولة أيا ما كانت الفلسفة السياسية والاتجاهات الاجتماعية السائدة».

- د فؤاد العطار، المرجع السابق، ١٩٧٤، من ص١١ الى ص١٣ وص١٦ «تعريف القانون الدستوري الوضعي».

- د سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ١٩٧٦، ص٤ «النصوص التي تحتويها الوثائق الجامدة المنظمة لطريقة الحكم».

الأساسية للأفراد. وبعبارة أخرى فان محل القانون الدستوري يتبلور -من وجهة نظرهم- في عملية الإحاطة بالعناصر الأساسية المكونة للدولة وبصورة أكثر وضوحاً بوضع السلطات العامة فيها والوظائف الدستورية المكلفة بها، ومن هنا نجد أن التحديد الموضوعي للقانون الدستوري يتيح لنا فرصة التفرقة فيما بين المدلولين القانوني والسياسي التاريخي الذي يطلقان عليه في آن واحد ودون تمييز بينهما.

ومن ناحية مقابلة فإن الفقه القانوني بعد أن أجمع على تصنيف القانون الدستوري بادراجه بين فروع القانون العام الداخلي بل وإعتباره أهم تلك الفروع قاطبة، ذهب إلى إطلاق العديد من التعريفات المختلفة لفظاً والمتحدة موضوعاً على القانون الدستوري، آية ذلك في إعتبارهم له مجموعة من الأحكام النصية المنشئة والمحددة لأسلوب عمل كل من الدولة والحكومة بسلطاتهما العامة والعليا سواء في علاقتها التبادلية فيما بينها بعضها بالبعض أو سواء في علاقتها اليومية والحتمية مع الأفراد في المجتمع. ونحن من جانبنا نرى ضرورة الالتزام عند تعريف القانون الدستوري بالصفة السياسية له باعتباره مجموعة من القواعد القانونية الأساسية والعليا المعبرة عن كيان مجتمعها ومذهبياته وفلسفة العمل الاجتماعي والإقتصادي والسياسي فيه وجميعها أسس وركائز من شأنها تحديد معالم الحياة في المجتمع بتنظيماته الدستورية والسياسية وممارستها للوظائف الأساسية وعلاقتها الصاعدة والهابطة مع الأفراد.

ومن هنا فان التعريف الرسمي الموضوعي الذي نؤكد على الالتزام به للقانون الدستوري يتضح من خلال كونه «مجموعة من القواعد القانونية والسياسية والاقتصادية الأساسية العليا التي تنصب على تحديد مصدر السيادة وأسلوب الحكم في الدولة بإنشاء السلطات العامة التشريعية والقضائية والتنفيذية والرقابية فيها وتحديد مهام كل منها وعلاقتها التبادلية، فضلا عن إقرار الحقوق والحريات والواجبات الأساسية للأفراد التي يتعين الالتزام بها والمحافظة عليها».

هذا عن التحديد الإطاري العام لمضمون القانون الدستوري الذي سنلتزم به على إمتداد الدراسة التفصيلية لموضوعاته المختلفة في هذا الكتاب، بيد أن تلك المقدمة لا سبيل لاكتمالها وتحقيق الهدف من ورائها في التمهيد لأذهان الدارسين أو الباحثين في القانون الدستوري للاقبال على موضوعاته بنهم وتبصر دون الإجابة -باختصار غير مخل- على تساؤلين هامين يتعلق أولهما بالروابط التي تقوم بين القانون الدستوري وغيره من فروع القانون العام الداخلي المنتمي إليه، ويتصل ثانيهما بما أثير من جدل فقهي حول مدى إعتبار هذا الفرع البالغ الأهمية من فروع القانون العام الداخلي قانونا بالمعنى الفني الاصطلاحي للعبارة.

أولا: الروابط القائمة بين القانون الدستوري وفروع القانون العام الداخلي:

لما كان القانون الدستوري - كغيره من الفروع القانونية الأخرى - نمط مميز ومستقل للاحاطة بأحد مظاهر السلوك البشري في المجتمع هدفه إحلال النظام والعدالة في مجال العلاقات الإجتماعية، فإن ذلك يعني بالضرورة قيام نوع من الإرتباط والاتصال المباشر فيما بينه وبين سائر الفروع القانونية الأخرى بسبب وحدة محل التنظيم بينهما وهو ما تنصب عليه وتستهدفه القاعدة القانونية على إختلاف أنواعها، وإن لم يمنع ذلك من تراوح نوع ومدى هذه الرابطة قوة وضعفا بإختلاف الفرع القانوني المعني.

١ - ففيما يتعلق بالرابطة القائمة بين القانونين الدستوري والاداري نجد هذه الرابطة تبلغ حدها الأقصى من حيث القوة والاتصال الحتمي باعتماد أول الفرعين مقدمة طبيعية لازمة لثانيهما، بل إذا جاز القول فإن القانون الدستوري يعد تعبيراً وإفصاحاً عن الواجهة السياسية للدولة في الوقت الذي يعتبر فيه القانون الإداري الواجهة الادارية لها والمتبلورة في تحديد الأسس والمبادىء المسيرة للأداة الحكومية ولكيفية قيامها بوظائفها اليومية اللامتناهية والمتطورة أبداً.

ولقد أوضح الفقيه الفرنسي الكبير «بارتلمي» مدى قوة الرابطة القائمة بين الفرعين الدستوري والإداري للقانون العام الداخلي بقوله «إن القانون الدستوري يحدد لنا كيف شيدت الأداة الحكومية وركبت اجزاؤها، في الوقت الذي يبين لنا في القانون الاداري كيف تعمل هذه الأداة ويمارس كل جزء منها وظائفه»[٦].

٢ ـ **أما عن العلاقة التي تربط فيما بين القانون الدستوري والجنائي بفروعه** المختلفة فإن كنهها ومداها يتضحان من خلال الاهتمام الأول للقانون الدستوري بالدولة صاحبة السلطة المنظمة للعقاب في القانون الجنائي، وبالأفراد المخاطبين بأحكام التجريم والعقاب والإجراءات اللصيقة بها كإثبات الجرائم وتنفيذ العقوبات، فضلا عن العناية المشتركة الفائقة منها بتنظيم وكفالة عدم الاعتداء على الحقوق والحريات الأساسية المحددة في صفحات الدساتير والتي يعد خرقها أو الحرمان منها جريمة معاقب عليها جنائياً[٧].

وإذن فمحور العلاقة القائمة بين الفرعين الدستوري والجنائي متمثل في اهتمامهما الموضوعي المشترك بكل من الدولة والفرد في الوقت ذاته.

---

(6) BARTELEMY «J.» Traité élémentaire de droit administraif, 1930 T.12, P.21.

ـ وانظر في هذا المعنى أيضاً من الفقه المصري:

ـ د كمال الغالي، مبادىء القانون الاداري والنظم السياسية، ١٩٦٥، ص٨.

ـ د عبدالفتاح حسن، مبادىء النظام الدستوري في الكويت، ١٩٦٨، من ص٢٠ الى ص٢٣ «التفرقة بين القانون الدستوري والقانون الاداري».

ـ د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري «دراسة مقارنة»، ١٩٧٨، ص٢٢، ٢٣.

(٧) د وايت ابراهيم، د وحيد رأفت، القانون الدستوري، ١٩٣٧، ص٣٧٣.

ـ د السيد صبري، حكومة الوزارة، طبعة عام ١٩٥٢، من ص١٠٥ الى ص١٠٩.

٣ ـ وأخيراً فإن الرابطة بين القانونين الدستوري والمالي العام نلمسها بوضوح من خلالها اهتمامهما المشترك بتنظيم قـواعـدهمـا لكـل مـن الإيـرادات والمصروفـات والموازنة العامة للدولة بحيث يعني القانون الدستوري ببيان كيفية إقرارها وتحديد السلطة الدستورية المختصة بذلك تاركا أمر تحديد قواعدها الفنية والمحاسبية المنظمة لها للقانون المالي والضريبي العام(٨).

هذا عن الارتباط القائم بين القانون الدستوري وغيره من الفروع الداخلية لقسم القانون العام وهو ما عنينا بالإشارة إليه في اختصار دون إطالة، بيد أن هذا لا يعني أن القانون الدستوري منبت الصلة بغيره من الفروع الأخرى للقانون سواء تلك المنتمية إلى القانون الخاص أو ذات الطابع الدولي الخارجي منها إذ مازلنا نؤكد على دوران سائر تلك الفروع العام والخاص منها، الداخلي والخارجي فيها في فلك واحد خاص بتحديد الهيكل التنظيمي القانوني الذي تدور فيه رحى العلاقات الإنسانية للبشر سواء فيما بينهم بعضهم البعض أو فيما بينهم وبين الدولة بأجهزة وتنظيمات السلطة العامة العليا التابعة لها.

---

(٨) د زكي عبدالمتعال، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري، طبعة أولى عام ١٩٤١، من ص٩: ص١٢.

- د توفيق شحانه، مبادىء القانون الاداري الجزء الأول عام ١٩٥٥، ص٦٧ وص٦٨.
- د محمد حلمي مراد، مالية الدولة، ١٩٥٧، من ص١٥ الى ص١٦.
- د عبدالفتاح ساير داير، القانون الدستوري، ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨، ص١٨٧.

ثانياً: القانون الدستوري قانون بالمعنى الفني الاصطلاحي للعبارة:

يذهب جانب فقهي ضئيل من المتمسكين بمبادىء المدرسة الشكلية في القانون بزعامة الفيلسوف الانجليزي «توماس هوبز» إلى إنكار الوصف القانوني الفني والاصطلاحي على القواعد المكونة للقانون الدستوري.

ويستند في ذلك إلى أن قاعدة القانون الدستوري المنظمة للسلوك السياسي وللاطار الحقوقي للأفراد في المجتمع لا تقترن بما يكفل حمايتها واحترام تطبيقها أو الإذعان لأحكامها، أي أنها مجردة عن أي جزاء عادي يعيد للمجتمع توازنه الذي فقده على أثر انتهاك إحدى القواعد القانونية المنظمة له وهي قاعدة القانون الدستوري، ومن ثم فإن وظيفة تلك القواعد في إحلال النظام والعدل تتعطل ويوقف سريانها، ولما كان القانون -بصفة عامة- ليس مجرد نصيحة تسدى أو دعوة للمثل الأخلاقية فحسب وإنما أمر صادر ممن تجب طاعته في المجتمع إلى المكلفين بالخضوع والاذعان لهذا الأمر من الأفراد وبحيث إذا لم يرضخوا له طواعية واختياراً أجبروا على ذلك وحملوا عليه بواسطة الجزاء المقترن بقواعد ذلك القانون والمعد لكي يوقع على كل من يخالفه وهو إلزام جبري ومادي مستمد من توافر عنصر الجزاء في القاعدة القانونية على عمومها، ولما كان ذلك شيء غير متوفر لقاعدة القانون الدستوري فإنه لا يصح والحال كذلك وصفها بالقانونية من الناحية الفنية الاصطلاحية[٩].

---

(٩) توماس هوبز، فيلسوف انجليزي (١٥٨٨ - ١٦٧٩) تلقى دراساته العليا في جامعة اكسفورد، وتتلخص فلسفته السياسية في كتابه «العملاق» حيث يقرر ان الصراع هو أساس الحياة وأن الانسان تحركه رغباته وشهواته من أجل تحقيق أهدافه، وان كان واجبا على الانسان أن يجد العلاج بالاتفاق مع أقرانه على خضوعهم لسلطة أقوى هي الحكومة، وقد شايعه في مذهبه الفقيه البريطاني «أوستن» والفقيه النمسوي «كلسن» وفقهاء مدرسة الشرح على المتون في فرنسا «Ecole de l'Exégése» ومنهم الفقهاء «دايزنتون، أوبري، ماركيه».

غير أن الجانب الفقهي الأكبر يرى -على خلاف الرأي السابق- في قواعد القانون الدستوري قواعد قانونية بالمعنى الفني الاصطلاحي للعبارة . وذلك بالإستناد من ناحية أولى إلى أن عنصر الجزاء الذي يقوم عليه دليل الرأي الفقهي المعارض لا يعتبر بحسب المسلم به ركنا من أركان القاعدة القانونية لا توجد إلا بوجوده وإنما هو مجرد شرط لازم لتطبيقها وجلب الطاعة والاحترام الإجباريين لما ورد بها من أوامر ، ولذلك فإن القاعدة القانونية على عمومها يمكن أن تنشأ موصوفة بالالتزام ولو لم يتوفر فيها الاقتران بعنصر الجزاء المادي أو المعنوي مادام قد توافرت لها الأركان المعتبرة للقاعدة القانونية في العمومية والتجريد ، ومن ناحية ثانية بفرض التسليم بإعتبار الجزاء المادي ركنا في القاعدة القانونية لا توجد إلا بوجوده فإننا نجد هذا الركن متوافراً وبصورة واضحة لا يمكن إنكارها في قاعدة القانون الدستوري تلك التي لا تعتبر مجرد قاعدة أخلاقية أو أدبية غير ملزمة كما يدعي الفقه المعارض ، وغاية ما هنالك أن الجزاء المقترن بقاعدة القانون الدستوري ذو طبيعة معنوية غير مادية متمثلة في قوة الردع الناتجة عن رد الفعل الجماعي للرأي العام وهو الرقيب الأعلى الذي يتحرك لاستنكار ووقف أي خرق أو انتهاك للقواعد الدستورية المعبرة عن الضمير العام وأياً ما كان مصدر هذا الانتهاك الحكام أم المحكومين ، بل أن رد الفعل الجماعي هذا يمكن أن يصل في ذروته إلى حد الثورة الشاملة في المجتمع وهو الأمر الكفيل -دون شك- بإعادة القدسية والاحترام للقاعدة القانونية وهو ما قد يعجز أحياناً كثيرة الجزاء المادي عن تحقيقه عند خرق إحدى القواعد القانونية[١٠] .

---

(١٠) د محمد كامل ليلة ، ١٩٦٢ ، المرجع السابق ، من ص٢٤ الى ص٣١ «طبيعة القانون الدستوري» ، حيث يذهب الى أن عدم استخدام الجزاء لا ينفي ذلك الجزاء .

- د يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت ، ١٩٧١ ، ص٢٥ وما بعدها .

- BURDEAU «G.» Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris 1969, P.59 et P.55.

- د محمد حسنين عبدالعال ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ص٢٥ : ص٢٨ «طبيعة القواعد الدستورية» .

ومن ناحية ثالثة وأخيرة فإن وجه الحماية لقواعد القانون الدستوري ضد الإنتهاك وتوقيع الجزاء الملائم له أمر لا محل لإنكاره في الوقت الحاضر لاسيما وأنه قد تم إنشاء جهة قضائية عليا وظيفتها حماية تلك القواعد من المساس بها أو الاعتداء عليها ، ونعني بتلك الجهة المحكمة الدستورية العليا في مصر والمحكمة الاتحادية العليا في الامارات وغيرها من نظيراتها بالدول الأجنبية الآخذة بالأسلوب القضائي في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح الادارية ، وإذا كانت قاعدة القانون الدستوري لا ترضى بإنتهاك أحكامها من لدن سلطة هي التي أنشأتها «سواء السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية» فإنها ومن باب أولى لن تسمح بهذا الانتهاك إذا ما صدر عن أي فرد في المجتمع حاكماً كان أم محكوماً .

في ضوء ما سبق نخلص ـمع الفريق الفقهي الثاني- إلى أن قواعد القانون الدستوري بموجب أي معيار من المعايير الشكلية أو الموضوعية هـي قـواعـد قـانـونيـة بـالمعنـى الاصطلاحي للعبارة وأنها ملزمة واجبة الاتباع ، وهو ما يؤكده الواقع العملي أيضاً لما تلقاه تلك القواعد من تقديس وإحترام من كافة أطراف العلاقات السلطوية في الدولة المنتمين إلى طائفتي الحكام والمحكومين .

من هنا فإن عرضنا للأقسام الثلاثة للكتاب الأول الخاصة أولاً بالنظرية العامة للدساتير وثانياً بالسلطات العامة للدولة ، وثالثاً بالحقوق والحريات والواجبات الأساسية العامة ، سوف يجيء هذا العرض ملتزماً بنوع من التقسيم الأكاديمي الذي يوفي بأهداف السهولة والوضوح في الدراسة برغم إيماننا العميق والقاطع بأن هذا التقسيم غير المتداخل هو إلى حد كبير ذو سمة نظرية غير تطبيقية .



«القسم الأول»

النظرية العامة للدساتير

منذ اللحظة التي يتم فيها التمييز داخل الدولة فيما بين السلطة وأشخاص القائمين بممارستها، يصبح من المحتم وجود دستور لهذه الدولة يلتزم بنصوصه وأحكامه كل من الحكام والمحكومين على قدم المساواة.

وفي الواقع فإنه مادام أن الحكام لا يضطلعون بممارسة صلاحياتهم وإستخدام الامتيازات المعترف بها لهم إستناداً إلى صفة أصلية فيهم وإنما بسبب تفويض أفراد المجتمع هذه الصلاحيات والامتيازات إليهم، فإنه من المتعين أن يتم شغلهم لمناصبهم وممارستهم لاختصاصاتهم الوظيفية طبقاً لظام قانوني مستقر وثابت ألا وهو الدستور.

ومن منطلق هذه النظرة السابقة فقد قيل بأن الدستور ـبصفة عامةـ هو مجموعة من الأسس والقواعد القانونية الخاصة بتحديد كيفية تعيين الحكام وتنظيم كيفية ممارستهم لسلطاتهم السياسية. وبعبارة أخرى هو بمثابة القناة التي تعبر السلطة من خلالها لكي تستقر بين أيدي القائمين على أمرها والممارسين لصلاحيتها أي الحكام.

غير أن ذلك المفهوم القانوني والسياسي المحايد للدستور لم يكن هو المفهوم الوحيد السائد في مختلف العصور أو بالنسبة للأنظمة الدستورية لدول العالم المعاصر وبخاصة الدولة الفرنسية إبان «عصر الأيديولوجية الثورية» في نهاية القرن الثامن عشر (عام ١٧٨٩) والتي كانت تنظر إلى الدستور بإعتباره شكلاً من أشكال التنظيم السياسي القائم على حماية وضمان الحقوق والحريات الخاصة للأفراد والتي تعد في الوقت ذاته

قيوداً مفروضة على إختصاصات السلطة الحاكمة وهو المدلول الذي تؤكده الصياغة التي جاء بها إعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ وبخاصة في المادة السادسة عشرة منه التي تنص على أن «كافة المجتمعات التي لا يتم حماية وضمان الحقوق فيها أو الفصل بين السلطات لا يوجد بها أي دستور»[١١].

ولقد ترددت أصداء ذلك الفهم الثوري ومازالت تتردد حتى الآن بين صفحات الدساتير المختلفة للدول على إختلاف مذهبياتها ومن بينها الدستور المؤقت لدولة الامارات لعام ١٩٧١ والذي أفرد بابين أساسيين فيه عني من خلال موادهما بالتأكيد على المدلول السابق فنجده في الباب الثاني الخاص بالدعامات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للاتحاد يخصص المواد من رقم ١٣ إلى الرابعة والعشرين لتقرير مبادىء العدل والحرية والمساواة والمعونة الإجتماعية والرعاية الصحية وحفظ التراث والتعليم والصحة العامة. وفي الباب الثالث المتعلق بالحريات والحقوق والواجبات العامة يؤكد على الحريات الشخصية والمساواة أمام القانون في مجموعة المواد من رقم ٢٥ إلى الرابعة والأربعين وفي المادة العاشرة من الباب الأول يضع الضمانة الكبرى لصيانة الحريات وتقديسها ومنع الاعتداء عليها بتقريره «أهداف الاتحاد هي الحفاظ على استقلاله وسيادته وعلى أمنه واستقراره. ودفع كل عدوان على كيانه أو كيان الامارات الأعضاء فيه وحماية حقوق وحريات شعب الاتحاد..».

---

(11) G. FRIEDRICH, La Démocratie constitutionelle, trad, Franç., 1958, pp.25 et ss.

- CARCASSONNE, Montesqieu et le probléme de la constitution du 18éme siécle, 1927.

- G. BURDEAU, Une Survivance, La notion de constitution, Mel. A. Mestre, 1956, pp.53 et ss.

- MAURICE DUVERGER, Institutions politique et droit constitutionnel, 1960. P.1 et ss.

- من بين المراجع العربية العديدة في تعريف الدستور انظر:
- دكتور سعد عصفور، القانون الدستوري، طبعة ١٩٥٤، ص٤٠.
- دكتور عثمان خليل، القانون الدستوري، طبعة ١٩٥٥، من ص ١٣ الى ص١٩.
- دكتور عبدالحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ١٩٥٦، ص٦.
- دكتور عبدالفتاح ساير داير، المرجع السابق، ١٩٥٧ ـ ١٩٥٨، ص١٠٩.

وعلى الرغم من الأهمية البالغة للفكرة السابقة التي جاءت بها أيديولوجية الثورة الفرنسية ورجالاتها، فإنها لا تعبر بالكامل ـ من وجهة النظر الموضوعية ـ عن التعريف المنضبط للدستور بمختلف أركانه وجوانبه. هذا فضلا عن أن الفكر الثوري الفرنسي قد أوقعنا في خطأ جسيم وواضح بنظرته التقديسية تلك للحقوق والحريات وذلك بإدخاله اصطلاح «النظام الدستوري» في اطار اصطلاحات القانون العام كوصف محدد لشكل معين من أشكال الحكومات توصف في ظله امتيازات الحكام أو السلطة الحاكمة بكونها محدودة ومقيدة في مواجهة المحكومين ومصدر ذلك التحديد والتقييد طائفة الحقوق والحريات الواسعة للغاية التي يتمتع بها الأفراد والتي يتعين عدم الادماج فيما بينها.

يعزز في تقديرنا من درجة الخطأ السابق ما تقع فيه ـ في الوقت الحالي ـ السلطات الحاكمة من حيرة بالغة إزاء طائفة الحقوق والحريات التي تكاد أن تكون مطلقة في دساتيرها والتي لا تتناسب معها ـ لا كما ولا كيفاً ـ طائفة الواجبات المقررة بالمقابلة لها في تلك الدساتير، وهو أمر قد ينتهي إلى ما لا يحمد عقباه من شيوع للفوضى والغوغائية وليس للحريات والضمانات ضد التعسف، وقد لا أكون مبالغاً حد القول اذا ما قررت بأن المشكلة التي ستواجه بها الآن السلطة الحاكمة هي كيف تحصل على الضمانات الكافية لممارسة أعمالها واختصاصاتها دون اعاقتها عن ذلك بحجة عدم إهدار الحقوق والحريات ذات الإفراط الكمي والكيفي المتمرد على الحصر أو التقييد.

نخلص مما سبق إلى أنه من المسلم به وجوب أن يكون لكل دولة دستورها، سواء أكانت هذه الدولة تتقيد فيها السلطة بفروعها المختلفة بطائفة الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد أم لا تتقيد بها قانوناً أو عملاً، وبعبارة أخرى فإنه يتعين عدم الخلط بين مدلول الدولة الدستورية والدولة ذات الدستور، وهو الأمر الذي سوف نعني بزيادته إيضاحاً في مناسبة الحديث عن فكرة الدستور في الدول الاشتراكية.

وسوف تنبنى خطتنا في معالجة الدستور في إطار هذا القسم على نقاط ست للبحث نتوافر في أولاها على بيان تعريف الدستور وتحديد مضمونه وهيكله الداخلي، وفي ثانيتها

على شرح الأنواع المختلفة للدساتير وإلى أي نوع منها ينتمي الدستور المؤقت لدولة الامارات الصادر عام ١٩٧١ محل البحث، وفي ثالثتها على تحديد الأساليب المتنوعة لنشأة الدساتير وإخراجها إلى حيز الوجود وما هو الاسلوب الذي اعتنقه من بينها الدستور المؤقت للامارات، وفي رابعتها على توضيح كيفية تعديل الدساتير أو إعادة النظر فيها ومراجعتها خلال مراحل تطبيقها المختلفة في المجتمع ومدى إمكانية ذلك التعديل، وفي خامستها على طرق انقضاء الدساتير أو نهاية العمل بأحكامها.

وأخيراً في إطار سادسة تلك النقاط سوف نعرض بنوع من الاهتمام الخاص للأفكار المميزة للدساتير في المجتمعات الاشتراكية لما للدساتير فيها من وضع خاص مميز عن وضعه في المجتمعات الأخرى المقابلة.

الباب الأول

تعريف الدستور

»DEFINITION DE LA CONSTITUTION«

كنا قد ألمحنا في مقدمة هذا القسم إلى التعريف القانوني والسياسي للدستور والذي يعني بصفة عامة مجموعة القواعد المنظمة للتركيب العضوي للدولة وكيفية ممارستها لوظائفها وهو كما ذكرنا تعريف ضيق صادر عن وجهة النظر الحيادية التي لا تغني عن بيان وجهات النظر المقابلة بشأن هذا التعريف وهو ما سنحاول بيانه تفصيلا في هذا المقام مضافاً إليه عرض الهيكل البنائي الداخلي والمضمون المحدد للدستور، على أنه يجب التسليم بادىء ذي بدء بأن وجهة النظر القانونية التي تحكم هذه الدراسة تحتم علينا ـلكي تتسم بالكمال والاتقانـ أن نعرض على التعاقب لكل من الفكرتين الشكلية والمادية للدستور قبل البحث في تركيبه البنائي أو مضمونه.



الفصل الأول

التفرقة بين المعنيين الشكلي والموضوعي للدستور

يجري الفقه الدستوري ـاسوة بما هو عليه الحال في فرنسا ـ مقابلة بين نوعين من التعريفات الخاصة بالدستور، يطلق على أولهما التعريف الرسمي أو الشكلي للدستور «SENS FORMEL» وعلى ثـانيهمـا التعـريـف المادي أو الموضـوعـي لـه «SENS MATERIEL»

أولا: المعنى الشكلي للدستور:

يلاحظ أن الدستور بمعناه الرسمي أو الشكلي ـوفقاً لمدلول التسمية ذاتها ـ يدور حول أمرين أساسيين هما نوعية الإجراءات التي يتم اتخاذها لكي يرى هذا الدستور النور أو لإمكان تعديله ونوعية الجهة التي تضطلع بإصداره ويمكن من خلال فحص هذين الأساسين التمييز فيما بين الدستور وغيره من القواعد القانونية الأخرى الصادرة في المجتمع والتي يمكن تحصيلها من هذا التعريف، وفي ضوء ذلك فقد اصطلح على تعريف الدستور بمعناه الشكلي بأنه «عبارة عن الوثيقة ذاتها التي تحوي القواعد المبينة لشكل الدولة ونظم الحكم فيها وتنظيم سلطاتها الأساسية وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها بالأفراد في المجتمع والتي تخضع في إعدادها وتعديلها ـفي الغالب ـ لقواعد خاصة تختلف عن تلك المعتاد اتباعها بشأن وضع أو تعديل القوانين العادية، وترتيباً على ذلك فإن الدولة التي لا توجد فيها وثيقة دستورية مدونة كانجلترا لا دستور لها وأما ـعلى العكس ـ الدول التي توجد فيها مثل هذه الوثيقة فهي وحدها التي ينطبق عليها المعنى الشكلي للدستور[١٢].

(12) JACQUES CADART, Institutions politiques et droit constitutionnel, t. 1,2éme éd, 1979, pp. 120 et ss.

- G. BURDEAU, Essai d'une théorie de la révision de lois consitutionnelles, th. paris, 1930, P.222. =

ثانياً: المعنى الموضوعي للدستور:

يمكن تعريف الدستور من وجهة النظر المادية الموضوعية المتعلقة بمضمونه وما يعني بتنظيمه من موضوعات بأنه «مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل ونظام الحكم في الدولة وتحدد السلطات الأساسية المختلفة فيها وتنظم العلاقة القائمة فيما بينها بعضها البعض أو فيما بينها وبين المواطنين من خلال ما يتم الاعتراف به من حقوق وحريات لهؤلاء الآخرين في مواجهتها»[13].

غير أن هذا التعريف المادي الموضوعي للدستور يضيق نطاقه إلى حد كبير في ظل الدول غير الديمقراطية أي الآخذة إما بالنظام الملكي الاستبدادي المطلق وإما بالنظام الديكتاتوري للسلطة فيها، ويصبح تعريف الدستور في ظلها مقصوراً على بيان نوعية وطبيعة وتنظيم العلاقات المتبادلة بين المستحوذين على السلطة فيها، وبالرغم من اتساع

- دكتور محمد حسنين عبدالعال، ١٩٨٢، المرجع السابق، ص١٣ «مضمون المعيار الشكلي».
- دكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري، ١٩٧١، ص٢٠ وما بعدها.
- دكتور عبدالفتاح ساير، القانون الدستوري، طبعة ١٩٥٩، ص١٥٥ «الخلاصة»، ص١٥٦ «المعيار الشكلي».
- دكتور محمود حافظ، موجز القانون الدستوري، طبعة أولى ١٩٥٦، ص٥ وما يليها.

(13) MAURICE DUVERGER, Manuel de droit constitutionnel et de science politique, 5 éme éd. 1948, P.26.

-MARCEL PRELOT, Précis de droit constitutionnel, 1949, P.I.

- GEORGES VEDEL, traité élémentaire de droit consitutionnel, 1949, P.112.

- الدكتوران وحيد رأفت ووايت ابراهيم، القانون الدستوري، ١٩٣٧، ص٣.
- دكتور عثمان خليل، المبادىء الدستورية العامة، ١٩٤٣، ص٦.
- دكتور محمد عبدالله العربي، دراسات في النظم الدستورية، ١٩٥٦، ص٥٩.
- دكتور محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الاداري المصري، ١٩٤٥ ـ ١٩٤٦، ص٨.
- دكتور محمد حسنين عبدالعال، ١٩٨٢، المرجع السابق، ص٢٠ وما بعدها (المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري).

أو ضيق فكرة الدستور فيما بين الدول ذات النظام الديمقراطي وغيرها من دول النظامين الملكي المطلق أو الديكتاتوري فإنه يمكننا أن نقرر باطمئنان وجود الدستور فيها جميعها بمعناه الموضوعي السابق .

ثالثاً : المقارنة بين المعنيين الشكلي والموضوعي للدستور :

يجدر بنا قبل التطرق بالحديث عن تمييز الدستور بمعناه الشكلي عنه بمعناه الموضوعي الإشارة إلى المثال التوضيحي الذي ضربه الأستاذ «VEDEL» لتقريب هذه التفرقة إلى الأذهان، ويتعلق المثال بموضوع «الزواج» والذي يعد تعريفه الشكلي متعلقاً بسلسلة القواعد والإجراءات المتبعة لإبرامه كالإعلان وتبادل الرضاء بين الطرفين وحضور الموظف الرسمي المختص بعقده على حين هو من الناحية الموضوعية يتعلق بطائفتي الحقوق والواجبات المتبادلة بين طرفيه والوحدة بينهما بهدف تأسيس أسرة واحدة . وبالرغم من دقة التفرقة فإنه يصعب من الناحية العملية حدوث تطابق فيما بين المدلولين الشكلي والموضوعي للدستور ويتضح السبب الأساسي لذلك من خلال القيام بتحديد الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية والتي يتعين إدراجها في الدستور وتلك التي لا تثبت لها هذه الصفة وبالتالي يجب عدم ظهورها في الوثيقة الدستورية[١٤] .

ومن هنا فإننا غالباً ما نجد الدستور بمعناه الشكلي يغفل عن ذكر بعض المسائل التي يجمع الكافة على الصفة الدستورية لها وهو ما وقع فيه على سبيل المثال الدستور الفرنسي بإغفاله تحديد القواعد القانونية للانتخابات ولطائفة الحريات العامة متنازلا

---

(14) MARCEL PRELOT, Précis de droit consitutionnel, Paris, 1953. P.15.

- G. BURDEAU, 1930, op. cit., P.22.

- J. LA FERRIERE, op. cit. 1947, P.285.

- PHILIPPE GEORGES, Droit public «Concours edministratifs» 4é edition, 1982, P.24.

- انظر في المقارنة بين المدلولين الشكلي والموضوعي للقاعدة الدستورية :

- دكتور عبدالفتاح حسن، مبادىء النظام الدستوري في الكويت، ١٩٦٨، ص٣٢ «هامش رقم ١» والمعيار عنده هو تعلق القاعدة أو عدم تعلقها بنظام الحكم في الدولة .

بذلك عن تنظيمها إما للقانون العادي وإما للعرف برغم كونها جميعاً مسائل ذات صبغة دستورية غير مشكوك فيها ، هذا في الوقت الذي ينص فيه هذا الدستور الشكلي ذاته على مسائل ليست دستورية بطبيعتها كتلك المتعلقة ببعض الاهتمامات الاقتصادية أو الجنائية أو الإدارية العامة في صلب عباراته محاولا بذلك إما اضفاء صفة التقديس والاحترام عليها وإما النجاة بها من الرقابتين البرلمانية والقضائية المفترض خضوعها لهما ، ومن ذلك على سبيل المثال ما حدث في مصر للمادة ١٦٨ من دستور عام ١٩٢٣ التي أسبغت الصفة الدستورية على النص القديم الذي قام بتحديد تصفية أموال وممتلكات الخديوي عباس حلمي السابق ، أو ما تتجه إليه في الوقت الحاضر فئة ليست بالقليلة من الدساتير المعاصرة بشأن النص في صميم عباراتها على عدم الأخذ بعقوبة الإعدام في قوانينها الجنائية(١٥) .

في ضوء ما سبق يمكننا أن ندرك ـبسهولةـ أن المقابلة بين كل من المدلولين الشكلي والموضوعي للدستور تثبت من ناحية أولى إمكان بلوغ المدلول الشكلي لدرجة اتساع أكبر من تلك التي يكون عليها المدلول الموضوعي وذلك عندما يدخل في نصوصه مسائل غير ذات طبيعة دستورية بحسب الأصل، ومن ناحية أخرى فإن هذا المدلول الشكلي ـنفسهـ يكون أقل اتساعا من المدلول الموضوعي عندما يغفل في نصوصه ذكر بعض المسائل ذات الصبغة الدستورية المتفق عليها(١٦) .

(١٥) ويتبلور هذا الاتجاه جليا في الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ من خلال العديد من مواده الموزعة على أبوابه وفصوله المختلفة ، والتي من بينها على سبيل المثال المواد من رقم ٧ الى ٢٦ المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي «الباب الثاني» والتي تنطوي على توجيهات اجتماعية واقتصادية ذات طابع ديمقراطي صريح يتعين الالتزام بها من جانب السلطات العامة للدولة .

(١٦) ومن هذا القبيل القواعد الخاصة بأحكام الانتخابات وهي ذات طبيعة دستورية قاطعة ، وبرغم ذلك نجد الدساتير تغفل النص عليها مكتفية بالاحالة بشأنها الى القوانين العادية .

ـ في مصر :

المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ في ظل دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، والقانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة والقرار الجمهوري رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ الخاص بعضوية مجلس الأمة في ظل دستوري ١٩٥٦ ، ١٩٥٨ المؤقت . وهو ما استمر عليه الحال أيضاً في ظل دستور ١٩٧١ .

=

وإذن فالمقابلة بين المدلولين الشكلي والموضوعي تؤكد عدم التطابق فيما بينهما وتثبت فضلا عن ذلك ـوهو ما سنعرض له بتفصيل أكبر فيما يتعلق بأنواع الدساتير إمكان التطابق بين كل من المدلولين الشكلي والموضوعي في ظل الدساتير المدونة وعدم إمكان حدوث مثل هذا التطابق في ظل الدساتير المسماة بالعرفية أو غير المدونة ويتحقق الفرض الأول إذا ما قامت الوثيقة الدستورية ببيان كافة الموضوعات ذات الصبغة الدستورية دون غيرها وهنا يلتقي في ظل الدستور المدون كل من المدلولين الرسمي والموضوعي، وفي الفرض الثاني نجد أن هذا التطابق مستحيل إذ أن الدستور العرفي مقصور على تنظيم المسائل الدستورية بطبيعتها دون غيرها ومن ثم فهو يتطابق والدستور بمعناه الموضوعي دون الرسمي.

ولكن ما هي الحكمة التي تدعونا إلى التفرقة بين الدستور بمعناه الشكلي ومعناه الموضوعي وما هي الفائدة التي يمكن جنيها من وراء ذلك؟

تتضح الإجابة على ذلك التساؤل المنطقي إذا ما علمنا من ناحية أولى أن الفكرة الرسمية أو الشكلية للدستور يمكن أن يترتب عليها قيامنا بعمل ترتيب تدريجي تصاعدي أو تنازلي لكافة القواعد القانونية في الدولة وبحيث يتم في ضوء ذلك الترتيب تحديد أيها أجدر بالتفضيل على الآخر أو تقديمه عليه عند التعارض بسبب الدرجة العلوية التي يشغلها بالنظر إلى غيره، وهو الأمر الذي سوف نوليه عنايتنا الفائقة في البحث من خلال ما يعرف بمبدأ سمو الدستور.

ومن ناحية أخرى فإن تلك التفرقة تفيدنا في جانبها المتعلق بالتعريف المادي، أو الموضوعي للدستور بصدد التفرقة بين شكلين متقابلين تماما من أشكال الدساتير هما الدساتير العرفية والمدونة نسبة إلى المصادر المستمدة منها قواعد كل منهما وهو أمر نرجىء دراسته التفصيلية أيضاً إلى الموضع الخاص بأنواع الدساتير.

ـ في فرنسا:

قانون ٢ أغسطس ١٨٧٥ بانتخاب مجلس النواب، وقانون ٣٠ نوفمبر ١٨٧٥ بانتخاب مجلس الشيوخ.

ـ في الكويت:

القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤، وقانون انتخابات أعضاء مجلس ألامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ وقانون تنظيم مجلس الأمة رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣، وذلك في ظل دستور عام ١٩٦٢.



الفصل الثاني

التركيب الداخلي العام المشترك في مختلف الدساتير

يبدو من غير المنطقي للوهلة الأولى الحديث عن تركيب أو مضمون عام موحد لمختلف الدساتير على انتماءاتها المختلفة والمذهبيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها والمتحكمة في تحديد الصورة التي تكون عليها. ومع تسليمنا بتنوعها تبعا لتنوع الدول والأوضاع الدستورية فيها. وبالرغم من ذلك التنوع الكبير في الأعراف والنصوص الدستورية فإنه يجب ألا يخدعنا هذا المظهر الخارجي، إذ أن الدساتير يمكن إخضاعها لقواعد حتمية إلزامية من وجهتي نظر أسباب قيامها وموضوعها وبخاصة إذا ما استرشدنا في ذلك بالتعريف الواسع للدستور كمجموعة من القواعد القانونية المنظمة لشكل الدولة (مركبة كانت أم موحدة) ونظام الحكم فيها (جمهورياً كان أم ملكياً) والمحددة لسلطاتها العامة والعلاقات القائمة فيما بينها بعضها البعض (إدماج أم فصل بين السلطات وسمو إحداها على الأخرى أم تساويها في المرتبة) أو فيما بينها وبين المواطنين من خلال طائفة الحقوق والحريات الأساسية المتمتعين بها (طائفة واسعة أم محدودة من الحقوق والحريات العامة في مواجهة السلطة).

المبحث الأول

موضوع الدستور

ينصب عمل الدستور بقواعده القانونية التي يضمها على تنظيم ممارسة السلطة ذلك التنظيم الذي يمكن تحليله في عدد معين من القواعد المحددة لحالة وأوضاع الحكام، وتحديد طبيعة وأهداف النشاط السياسي الذين يضطلعون بممارسته في المجتمع. ومن هنا فإن للدستور موضوع ذو شقين يتعلق أولهما بتعيين الأشخاص أو الجماعة التي يسند إليها سلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر واجبة الطاعة في الدولة فضلا عن تحديد اختصاصاتهم وأساليب ممارستها وأما ثانيهما فيتصل بتحديد المذهبية الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع والتي يتحقق من خلالها معرفة ملامح القانون أو النظام المتبع في أداء عمل السلطات الحاكمة[١٧].

أولاً: قيام الدستور بتحديد طرق تعيين الحكام وممارسة أعمالهم الوظيفية:

منذ أن توقف الخلط والإندماج بين السلطة وأشخاص القائمين بممارستها وقرفي الإذهان أنه ليس بمقدور أي شخص أن يمارس سلطة الحكم أو الأمر دون أن يتم تخويله تلك السلطة وتقليده إياها بالوسيلة القانونية الصحيحة المحددة لذلك، ووفقاً

(17) B. DE JOUVENEL, De la politique pure, 1964, pp.145 et ss.

- G. BURDEAU, 1956, op. cit., P.53.

- دكتور عبدالفتاح ساير داير، طبعة ١٩٥٩، المرجع السابق، من ص١٦٣، الى ص ١٦٨ «ان موضوع القانون الدستوري هو نظام الحكم أو الحكومة».

- أنظر تعريف القانون الدستوري في مؤلف الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، طبعة ثالثة، ١٩٨٣، ص٦٠.

لعبارة «شيشرون» الشهيرة فإن الدستور هو وحده الذي يمكنه القيام بمنح السلطة بإعتباره المصدر الوحيد لمنح المقدرة على ممارستها. فبواسطة «المقدرة» المرتبطة بشخص الحاكم وصفاته فإن سلطته لا يمكن أن يرد عليها أي قيد سوى ما يجب عليه القيام به، كذلك فالحاكم من خلال (السلطة) التي تعني الصلاحيات الأصلية لوظيفة الحاكم يتحتم عليه ألا يقوم بعمل ليس من طبيعة متعلقة بتلك الوظيفة وإذن فالحاكم بحاجة إلى «أهلية معينة» لكي يمارس وفقاً لها صلاحياته، والدستور هو الذي يعطيه تلك الأهلية الوظيفية ويحدد الشروط الواجب مراعاتها للحصول عليها.

ومن وجهة النظر القانونية فإن التعيين لأشخاص الحكام يعد تكليفاً صادراً عن مجموع إرادات الأفراد المساوية لإرادة الدولة، هو دون شك خاضع لعديد من وجهات النظر السياسية المتنوعة ولكنه يبقى دائماً -أيا ما كانت الشخصية أو الهيئة المعهود بالسلطة إليها- بين أيدي الجهة التي أسبغ عليها الدستور صفة وتسمية هيئة الدولة وهو ما يحدث عندما ينص الدستور على إسناد السلطة التشريعية أو القضائية أو التنفيذية إلى جهات معينة تابعة للدولة دون غيرها ومن ثم فلا يستطيع أي شخص أو جهة لم يعهد إليها الدستور بإختصاص وظيفي معين أن تمارس ذلك الاختصاص.

ومن هنا قيل بأن الدستور يمثل بالنسبة للحكام -في الوقت نفسه- المصدر والأساس المشروع للامتيازات المتمتعين بها والنظام القانوني المحدد لوظائفهم وأسلوب ممارستها. وبعبارة أكثر وضوحاً فإنه يعد من جانب أول إقرار واعتراف بمشروعية تولي الحاكم لوظيفته، ومن جانب ثان منشيء للسلطة المعهود بها إلى الحاكم، ومن جانب ثالث وأخير محددا للاختصاصات التي يضطلع بممارستها الحكام والوظائف المدعوون للقيام بها والتي لا يمكن إطلاقها من كل قيد وإنما يرد عليها بالضرورة قيد الخضوع لتحقيق هدف المصلحة العامة للمجتمع.

ثانياً: قيام الدستور بتحديد الجهة صاحبة حق انشاء النظام الحاكم للدولة: (التنظيم القانوني لأعمال السلطة الحاكمة)

قد لا يكون موضوع الدستور من خلال هذه النقطة واضحاً بدرجة كافية ولإزالة مثل هذا الغموض يتعين الإحاطة بالصفة المنظمة للدستور وغض الطرف عن المبدأ الإنشائي الذي يحكم من خلاله الدستور نظام الدولة والسلطات المنسوبة إليها.

فالدستور في الواقع لا يكتفي بمجرد وصف وتحديد التركيب الحكومي بل ويحدد أيضاً المفهوم الذي وفقاً له يجب ممارسته لحركته الوظيفية وذلك من خلال وضعه أمام الحكام هدفاً مسبقاً قام بإنشائه كمشروع متعلق بإدارة عجلة السلطة السياسية في المجتمع وأن كان مشروعاً غير كافياً في حد ذاته لتوضيح معالم مهامهم ولكنه محكوم بفكرة أساسية مؤداها وجوب كونه انعكاسا للمتطلبات والأهداف المحددة في الدستور وعلى سبيل المثال عندما يشترط دستور ما قيام السلطة التشريعية بممارسة نشاطها التشريعي بواسطة الشعب مباشرة فإن هذا الدستور يعتنق فكرة مغايرة -في هذا المجال- لتلك التي يأخذ بها دستور آخر يضع سلطة التشريع بين يدي ملك ذو سلطان مطلق أو مستبد. كذلك فإن الدستور الذي ينص على عدم قابلية القضاة للعزل فهو يعتنق بذلك فكرة قانونية لا يأخذ بها دستور آخر يترك نظام القضاة وأوضاعهم لتقدير السلطة التنفيذية ولسنا في حاجة هنا لسرد أمثلة أكثر في هذا المجال فالذي يهمنا فقط هو أن يكون واضحا في الاذهان أن النظام السياسي في إطار الدستور يكون محكوماً بفكرة قانونية معينة تبناها ذلك الدستور كمبدأ مباشر لإدارة التنظيم الاجتماعي المطبق فيه، وهو ما يصدق -بصفة عامة- على كافة الدساتير المختصرة بدرجة كبيرة والتي لا نرى فيها سوى مجرد تقنين للإجراءات السياسية للدولة، وهو ما يلاحظ حدوثه بصفة خاصة في الدساتير التي تعقب قيام الثورات والانقلابات الداخلية المؤدية لتغيير نظام الحكم في المجتمع أو المذهبية السياسية والاجتماعية التي كانت سائدة فيه[18].

(١٨) من بين الأمثلة الدستورية لذلك في الدساتير العربية:

- الدستور الأردني:

في الفصل الثالث الخاص بالسلطات (المواد من ٣٤ الى ٣٧).

فهو يعتبر الأمة مصدر كل السلطات والموزع لها، فيسند سلطة التشريع لمجلس الأمة والملك، =

ثالثاً: وجهة نظرنا المتعلقة بموضوع الدساتير المعاصرة:

إذا ما أردنا توضيح وجهة النظر المتعلقة بموضوع الدستور من حيث كونه تحديد لفكرة القانون والنظام في الدولة، تعين علينا القيام بالقاء نظرة تحليلية فاحصة على الاتجاهات المذهبية في الدساتير المعاصرة، تلك التي تؤكد -في الحقيقة- أن هناك جانباً معتدلا من نصوصها يتم تخصيصه لبيان وتنظيم «فن الحكم» على حين يتم تخصيص الجانب الأكبر منها لتحديد فلسفة النظام المذهبي السائد فيها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن النصوص المتعلقة ببيان أساس الدولة ضئيلة نسبيا بالنظر إلى النصوص العديدة المحددة والموضحة لإطار هذه الدولة.

وسلطة التنفيذ للملك ومن يختار من الوزراء، وسلطة القضاء يعين أعضاؤها بواسطة الملك.

- دستور البحرين:

في باب الدولة بالفقرة (د) من المادة الأولى.

السيادة للشعب وهو مصدر السلطات جميعاً.

- الدستور التونسي:

في الباب الأول الخاص بالأحكام العامة (الفصل الثالث).

الشعب التونسي هو صاحب السيادة ويباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور.

- الدستور الجزائري:

في الباب الأول الفصل الأول المادة الخامسة.

السيادة الوطنية للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين.

- الدستور السوداني:

المادة الثانية من الباب الأول

السيادة في جمهورية السودان الديمقراطية للشعب ويمارسها عن طريق مؤسساته ومنظماته الشعبية الدستورية.

- الدستور السوري:

المادة الثانية فقرة ٢ من الفصل الأول من الباب الأول (المبادىء الأساسية):

السيادة للشعب يمارسها على الوجه المبين بالدستور.

=

وعلى سبيل المثال فإن هناك طائفة من الدساتير المعاصرة قد تنبهت إلى هذا العيب الموضوعي السابق في الدساتير فعملت على تلافيه -بقدر الإمكان- ومن بينها الدستورين الفرنسيين الصادرين عامي ١٩٤٦، ١٩٥٨ والدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨ ودساتير الولايات الأعضاء في جمهورية ألمانيا الاتحادية ودستوري عام ١٩٧١ في جمهورية مصر العربية والامارات العربية المتحدة، وبعض دساتير الدول ذات الديمقراطيات الشعبية الآخذة بالاسلوب الانتخابي، والتي ذهبت إلى رسم حدود النظام الاجتماعي في صورته المستقبله وليس فقط في صورته الحالية ومن هذا المنطلق فإن الدساتير المشار إليها قامت بتحديد مركز كل من الفرد والأسرة والجماعات المتوسطة والمعايير الحاكمة للنشاط الاقتصادي والموضحة لوظيفة وحدود الملكية في المجتمع، والحاجات التي يتعين على الدولة تلبيتها، وطبيعة ومدى أوجه الإسهام والمساعدة التي يمكن للفرد تقديمها لمجتمعه وما يلتزم بالقيام به من خلال هذه الوجهة من النظر.

وبالجملة فإن الدساتير مدعوه في مجموعها إلى الوفاء بوظيفتها في تقوية وحماية واستقرار النظام الاجتماعي، والتناول بالتنظيم فيها لكافة المشاكل المتفق على أهميتها القصوى وضرورة إيراد الأحكام الخاصة بها في تلك الوثيقة القانونية الأسمى للدولة.

- الدستور العراقي:

المادة الثانية من الباب الأول:

الشعب مصدر السلطة وشرعيتها.

- الدستور القطري:

في الفصل الأول من الباب الرابع (السلطات) م١٧ (القوانين تصدر من الأمير بناء على اقتراح مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الشورى).

م١٨ (يمارس الأمير السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء).

م١٩ (السلطة القضائية تتولاها المحاكم).

- الدستور الكويتي:

في المادة السادسة من الباب الأول (الدولة ونظام الحكم).

نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.

- الدستور المصري:

المادة الثالثة من الباب الأول (الدولة).

السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات، ويمارس هذه السيادة ويحميها.

المبحث الثاني

مضمون الدستور وفحواه

عندما نتحدث عن مضمون الدستور ومحتواه فإننا نأخذ بعين الاعتبار تحذيرين أساسيين يتعلق أولهما بالعمومية التي يجب فهم هذا المضمون من خلالها ، وبعبارة أخرى أكثر وضوحاً أن مشتملات هذا المضمون غير خاصة بدستور معين وإنما هي شائعة بين مختلف الدساتير وترتيبا على ذلك فإننا قد نعثر على بعض الدساتير توسع إلى درجة كبيرة من هذا المضمون على حين يذهب بعضها الآخر إلى التضييق منه . وأما ثاني التحذيرين فيتعلق ببديهية مسلم بها وهي أن مضمون الدستور وفحواه يتحدد في ضوء الإطار الموضوع الذي صدر الدستور من أجل تنظيمه وبحيث لا يمكن تجاوز هذا المضمون أو خروجه عن الإطار الموضوعي للدستور .

في ضوء ما سبق نجد أن قواعد الدستور وأحكامه المتعلقة بمضمونه تشير بصفة عامة إلى الجهة التي يسند إليها -داخل الدولة- أمر ممارسة السلطة العامة والاجراءات التي يتم طبقا لها تعيين طائفة الحكام (هل يتم ذلك بالوراثة أم بالانتخاب ... إلخ) بالإضافة إلى بيان طبيعة وتوضيح تقسيم الوظائف المسندة إليها وكيفية وضعها موضع التنفيذ[١٩] .

---

(١٩) بعض النصوص الدستورية المحددة لممارسة سلطة الحكم بالوراثة:

١ - فرنسا :

المواد من ٤ الى ٧ من الفصل الأول من الباب الثالث من القسم الثالث لدستور ٣ سبتمبر ١٧٩١ : «الملكية وراثية ، والملك يستمد سلطاته من الأمة ويمكن للفرنسيين سحب هذه الصفة منه» .

LABROQUETTE, Le pouvoir exécutif dans la constitution de 1791 th. Bordeau, 1921.

ب - الأردن :

المادة الأولى من الفصل الأول: «نظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي» .

=

وتأكيداً لما سبق أن ألمحنا إليه في مقدمة الحديث عن مضمون الدستور فإن جوهر القواعد السابقة يختلف بداهة من دستور لآخر، وبالرغم من ذلك فإن هذه الاختلافات ليست بالدرجة التي عليها فارق التطبيق العملي لتلك الأنظمة الدستورية وبعبارة أخرى فإن الفارق النظري يضيق إلى حد كبير عن الفارق التطبيقي العملي للدساتير وما ذلك

المادة ٢٨ من الفصل الرابع «عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبدالله بن الحسين وتكون وراثة العرش من الذكور من أولاد الظهور...».

جـ - البحرين:

المادة الأولى فقرة (ب) من الباب الأول «حكم البحرين وراثي، ويكون انتقاله من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة الى ابنه الأكبر ثم أكبر الأبناء لهذا الابن وهكذا طبقة بعد طبقة...».

د - قطر:

المادة ٢١ من الفصل الثاني من الباب الرابع «حكم الدولة وراثي في اسرة آل ثاني».

هـ - الكويت:

المادة ٤ من الباب الأول «الكويت امارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح».

- بعض النصوص الدستورية المحددة لممارسة سلطة الحكم بالانتخاب:

أ - فرنسا:

المادة السادسة من دستور ٤ اكتوبر ١٩٥٨ «ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات بالاقتراع العام غير المباشر» ثم تم تعديل النص السابق دستوريا بالاستفتاء العام الذي أجري بتاريخ ٢٨ اكتوبر ١٩٦٢ ليجعل انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر.

ب - مصـر:

المواد من ٧٥ الى ٧٩ «خاصة بشروط المرشح لمنصب الرئيس، كيفية الترشيح ومراحله المختلفة - مدة الرئاسة - اجراءات الترشيح - القسم أمام مجلس الشعب).

جـ - السودان:

مواد الباب الخامس (م٨٠ يختار بالاستفتاء بعد ترشيح الاتحاد الاشتراكي له - م٨٣ شروط المرشح - م٨٤ مدة الرئاسة - م٨٥ القسم أمام مجلس الشعب).

هـ - سوريا:

المواد من ٨٣ الى ٩٠ من الفصل الثاني من الباب الثاني (م٨٣ شروط المرشح - م٨٤ اجراءات الترشيح والانتخاب - م٨٥ مدة الرئاسة - المواد من ٨٦ الى ٨٩ خاصة بحالات شغر الوظيفة مؤقتاً أو بصورة دائمة - م٩٠ خاصة بالقسم أمام مجلس الشعب.

إلا بسبب ميل الدساتير -على إختلاف مناحيها- نحو الأخذ بالنصوص المتطابقة وبغض النظر عن مدى قوة الرابطة القائمة فيما بينها وبين الحياة السياسية بأوضاعها الحقيقية العملية.

ويؤكد الأستاذ GEORGES BURDEAU ما سبق أن قررناه بقوله أن الدساتير تكتفي -في الوقت الحاضر- بتكرار صياغات وإجراءات القواعد السابق تبني الدول المعاصرة لها، وما ذلك في حقيقة الأمر سوى نتيجة مترتبة على تخوفها من تبني أحكاماً أو نصوصاً جديدة لم يسبقها إليها غيرها أو بسبب التزامها جانب الحيطة والحذر، هذا في الوقت الذي تلتزم فيه جانب الصمت إزاء القواعد المتعلقة بتحريك عجلة الحياة السياسية في المجتمع والتي تفلت من التنظيم الدستوري. وعلى سبيل المثال فإن الدستور السوفييتي لا يخصص للحزب هناك سوى مادة واحدة من بين مواده كما يكتفي دستور عام ١٩٤٦ في فرنسا -في هذا الصدد- بمجرد الاشارة غير المباشرة.

غير أننا وإن كنا نتفق مع الأستاذ «بيردو» في الاعتراف بعملية النقل الآلي التكراري بين الدساتير للأحكام الواردة بها، إلا أننا لا نريد تجاوز حدود الحقيقة بتقرير أن هذا النقل قاعدة عامة خالية من الاستثناءات الواردة عليها، إذ أن صفة الخلق الإبداعي من جانب بعض الدساتير لقواعد لم يسبقها إليها غيرها لازالت تجد لها مكانا في الدساتير المعاصرة، وعلى سبيل المثال فإن التعديل الدستوري المزمع إدخاله على الدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١، وفي ضوء أعمال اللجان التأسيسية المكلفة بذلك التعديل يتبنى اتجاها مؤكداً نحو النص على سلطة رابعة بجانب السلطات الأساسية الثلاث المتعارف عليها (السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية) إلا وهو سلطة الصحافة.

هذا وبمطالعة الأبواب المختلفة للدساتير المعاصرة والمحددة المضمونه وفحواه نجد أن هناك نوعين آخرين من القواعد الدستورية غير المتعلقة بصورة مباشرة بالسلطة وهما من ناحية أولى القواعد الخاصة بحسم منازعات الانتخابات أو باستهلاك القروض العامة أو بالنشاط الاقتصادي الفردي بمختلف فروعه وتلك هي بصفة خاصة حالة الدساتير الامريكية الجنوبية التي تم إعدادها عقب حرب ١٩١٤ ـ ١٩١٨، ومن ناحية أخرى للقواعد المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد العامة والتي تمثل بعبارة أخرى أوجه التقييد الواردة على ممارسة السلطة في المجتمع والحد من إطلاقها وهو ما سوف نبحثه بكثير من التفصيل في القسم الخاص بالحقوق والحريات العامة.

الباب الثاني

الأنواع المختلفة للدساتير

تتعدد المعايير الفقهية التي يتم في ضوئها تقسيم الدساتير إلى أشكالها المختلفة فيذهب جانب أول منها إلى اتخاذ الجهة المضطلعة بوضع الدستور أساس للتقسيم وبحسب هذا الأساس يجري التمييز بين الدساتير الاستبدادية «الصادرة في شكل منحة» أو الدساتير شبه الاستبدادية «الصورة التعاقدية» والدساتير الديمقراطية «الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي» على حين يتخذ جانب ثان من الصيغة التي يتم وفقاً لها تسجيل القاعدة الدستورية أو بعبارة أكثر وضوحاً مصدر القاعدة الدستورية معياراً لتقسيمها ثنائياً إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية، وأخيراً يتبنى جانب ثالث الكيفية التي يتم وفقاً لها تعديل الدساتير أساساً لتقسيمها ثنائياً إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة[٢٠].

(20) GEORGES BURDEAU, 1949, op cit., pp. 115-116.

- LEON DUGUIT, L'econs de droit public, éd. Boccard, P.165.

- J. LA FERIERE, op. cit., pp. 269-274 et 282-300.

- J. BARTHELEMY, traité élémentaire de droit constitutionnel, Dalloz, 1926, pp. 187-191 et 223-231.

★ ومن بين المراجع العربية أنظر كل من:

- دكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، طبعة ثانية ١٩٦٦ - ١٩٦٧، ص٧٢.

- دكتور أحمد حشمت أبوستيت، العرف كمصدر من مصادر القانون، مجلة القانون والاقتصاد بالقاهرة، س٤٥ ص٦٣٣.

- دكتور يحيى الجمل. النظام الدستوري في الكويت، ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص٦١.

ولسوف نبحث المعيارين الثاني والثالث من معايير التقسيم في إطار هذا الفصل على أن نرجيء الحديث عن المعيار الأول الخاص بأنواع الدساتير في ضوء معيار الجهة التي قامت بإنشائها إلى الباب الثالث من هذا القسم المتعلق بأساليب نشأة الدساتير.

إلا أنه يجدر بنا قبل الإفاضة في البحث المتعلق بالمعيارين الثاني والثالث أن ننبه إلى أن هذين المعيارين ليسا حاسمين في التفرقة أو يضعان ـ بعبارة أخرى ـ حدوداً منضبطة للفصل بين نوعي الدساتير المقسمة بحسبهما فسوف نخضع بصددهما لقاعدة النسبية التي ستلازمنا طيلة بحثنا لكافة الموضوعات المتعلقة بظاهرة السلطة في الدولة خلال الكتاب الثاني.

الفصل الأول

الدساتير العرفية والمدونة

يمكن استنباط القواعد الدستورية المتعلقة بالتنظيم السياسي لأية دولة من خلال أحد مصدرين أساسيين، يتعلق أولهما باستنباط هذه القواعد من العادات والأعراف والسوابق والتقاليد دون أن يتم إفراغها أو تسجيلها في نصوص رسمية مكتوبة وفي هذه الحالة يقال أن الأمر يتعلق هنا بدستور عرفي «CONSTITUTION COUTUMIERE» وأما ثانيهما فيتصل بالقيام بتسجيل صريح للقواعد الدستورية في مدونة رسمية أو تقنين يتم تحريره لكي يسري في مواجهة الكافة حكاماً أو محكومين وبهذا يوجد لدينا ما يسمى بالدستور المدون «CONSTITUTION ECRITE».

غير أن الأوضاع العملية لدساتير الدول تجعل من الصعب -إلى حد ما- حسم التفرقة بين القواعد الدستورية المدونة، ومنشأ هذه الصعوبة نابع أساساً من أمرين لا ثالث لهما يتصل أولهما بصفة النسبية في التفرقة التي سبق أن أشرنا إليها والتي تعني في هذا الصدد أن مختلف الدساتير في العالم خليط -ولكن بدرجات متفاوتة- بين القواعد الدستورية المدونة والعرفية وأن حكمنا على دستور معين من بينها بأنه دستور عرفي أو مدون إنما يستند أساساً إلى الصفة الشائعة التي يمكن إسباغها على الغالبية العظمى من قواعد هذا الدستور، فإذا ما كانت غالبية قواعده مسجلة في إطار وثيقة دستورية أطلق عليها تسمية «الدستور المدون» والعكس صحيح فإذا ما كانت الغالبية العظمى من أحكام الدستور صادرة عن عادات وأعراف مستقرة سمي «دستوراً عرفياً» على الرغم من وجود بعض قواعده مدونة في وثائق مكتوبة[٢١].

(21) GEORGES BURDEAU, Traité de science Politique, t. 3, 1950, P.26.

- MAURICE DUVERGER, Institutions politques et droit Constitutionnel, Themis, 6éme éd., Paris 1963, pp.222. et ss.

=

وأما ثاني الأمرين فيتعلق بخصيصة التطور الحتمي لشكل القاعدة الدستورية والذي تتحول بمقتضاها من الصيغة العرفية الأصلية لها إلى الصيغة المدونة والمقننة المعاصرة ذلك أن الغالبية العظمى من القواعد الدستورية المكتوبة إنما تعبر ـبحسب أصلها ـ عن قواعد إستقرت بفعل الأعراف والعادات المستقرة في المجتمع والتي رسخت في أذهان أبنائه قدسيتها وحتمية اتباعها وأن ارتكاب أية مخالفة لها أمر يترتب عليه ـبالضرورةـ توقيع الجزاء الصارم في مواجهة مرتكبي تلك المخالفة.

المبحث الأول

الدساتير العرفية

يهمنا في إطار بحثنا للدساتير العرفية وما يتعلق بدراستها من موضوعات أن نبدأ بعرض فكرة تاريخية مختصرة عن نشأة هذا النوع من الدساتير، على أن يعقب ذلك بيان المبررات والمزايا التي تدعو الدول للأخذ بالدساتير العرفية كمصدر ومنظم لأجهزتها السياسية والدستورية، ثم القيام بالتمييز فيما بين الدستور العرفي والعرف الدستوري وهما إصطلاحان حدث خلط شائع في الفقه بينهما، وأخيراً تحديد القيمة القانونية الملزمة للقاعدة الدستورية العرفية وذلك في إطار الدول الآخذة بالدساتير المدونة أو التي تأخذ بقسط من كلا الدستورين العرفي والمدون على إختلاف نسبة قواعد كل منهما فيها، هذا بالاضافة إلى تحديد هذه القيمة الالزامية في الدول التي تتصف دساتيرها ـأساساًـ بالصفة العرفية[٢٢].

= - J. BARTELEMY ET DUEZ, Traite de droit constitionnel, Nouvelle ed. Dalloz, Paris 1963, pp.185 et ss.

- دكتور عثمان خليل عثمان، دستور الكويت (دروس لطلبة الفرقة الأولى بكلية الحقوق والشريعة وشعبة الاقتصاد والعلوم السياسية) منشورة عام ١٩٧١، من ص٣٤ الى ص٣٧ (يذهب الى تقرير وجود بعض الأعراف الدستورية الى جانب الدستور الكويتي المدون والتي من أهمها العرف السائد بالجمع بين منصبي ولي العهد ورئاسة مجلس الوزراء).

(22) M. REGLADE, La Coutume en droit public interne, 1919.

- L. ROLLAND, La COUTUME Constitutionnel le, in Politique, Sept. 1927.

- M. PRELOT, Preface aux Constitutions Européennes de B. Mirkine Guetizevitch 1951.

المطلب الأول

الاطار التاريخي لفكرة الدساتير العرفية

منذ زمن بعيد كانت فكرة الدستور العرفي هي المطبقة بالنسبة للأنظمة السياسية في سائر الدول والتي نشأت جميعها عن العرف وحده، وظل الأمر على هذا الحال حتى نهاية القرن الثامن عشر تقريباً حيث سادت الأعراف والعادات والسوابق السياسية الخاضعة لانعكاسات العوامل التاريخية والروحية التي بنيت على انقاض نظام السلطة الفردية المطلق، وقد تمخض هذا كله عن ميلاد ما يسمى الدستور العرفي للدولة وبرغم هذه السيادة والذيوع للدساتير العرفية فقد تعاصرت معها في ظل هذه الفترة مجموعة من الوثائق الدستورية المدونة وان تميزت بندرتها وانحصارها في أحد مجالين يهتم أولهما بتحديد طائفة الإمتيازات والحقوق التي يمنحها الحاكم إلى الرعية ومن أبرز الأمثلة الشهيرة في هذا المجال ميثاق العهد الأعظم الصادر عام ١٢١٥ في إنجلترا وقائمة الحقوق التي استصدرت من الملك شارل الأول عام ١٦٢٨، ومدونة الحقوق الصادرة عن الملك غليوم وزوجته عام ١٦٨٩ عند ارتقائهما للعرش وميثاق أسرة هانوفر الصادر عام ١٧٠١، والوثائق السياسية الصادرة في عامي ١٩١١، ١٩٦٤ بتحديد سلطات مجلس اللوردات في انجلترا «PARLEMENT ACTS» ووثيقة ١٣ فبراير ١٩٥٨ التي سمحت للنساء بالجلوس في مقاعد المجلس بين اللوردات. وأما ثاني المجالين فيتعلق بالاتفاقيات والمعاهدات المبرمة فيما بين الامارات والممالك المختلفة التي أعلنت عن رغبتها في الاتحاد مع بعضها البعض لتكوين دولة واحدة[٢٣].

(٢٣) دكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، ١٩٥٢، ص٣٤ «الهامش رقم١».

- دكتور عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص٣٤ «الهامش رقم١».

- دكتور يحيى الجمل، المرجع السابق ص٦٥.

- HARVEY and BATHER, The British Constitution, New york, 1966, P.504.

- R. CAPITANT, Le droit Constitutionnel non ecrit, Melanges F. Gemty. 1943, T3.

وبالرغم من الخروج السابق على فكرة الدستور العرفي الكامل فإن هذه القواعد الفردية المدونة لم تتمكن من الانتقال بنا من إطار الدساتير العرفية إلى عصر الدساتير المدونة وذلك بسبب أن الغالبية الساحقة من القواعد الدستورية لم يتم تدوينها والتي من أهمها على سبيل المثال القواعد المتعلقة بسلطات الحاكم أو الأجهزة الوزارية وكيفية ممارستها لوظائفها في المجتمع .

وتتبلور فكرة الدساتير العرفية في القيام برد أصول نشأة القاعدة المنظمة لأجهزة الدولة السياسية وسير وظائفها إلى العرف أو العادات والسوابق السياسية التي استقر العمل بها بمضي الزمن وأصبحت ذات قيمة قانونية دستورية ملزمة . ولما كان من المعروف سلفاً أن اصطلاح «العرف» يتم إطلاقه بصفة عامة على القواعد السلوكية الاجتماعية الناشئة عن تكرار الاتباع النمطي لسلوك أو تصرف معين بصدد حالة معينة مع الاعتقاد الكامل بإلزامية اتباع هذا السلوك وتوقيع الجزاء على كل من يخالفه ، لما كان الأمر على هذا النحو فإن قيام العرف الدستوري يفترض توافر ركنين أساسيين يتمثل أحدهما في التكرار والاستقرار المادي على اتباع سلوك معين خلال مدة كافية من الزمن وينتج ذلك عن قيام السلطات والأجهزة العامة في الدولة باتخاذ تصرفات ومواقف متماثلة بمرور الزمن ازاء هذا السلوك محل البحث ، كما يتبلور الآخر وهو المعنوي في الشعور بالالتزام الذي يتملك هؤلاء القائمين بممارسة السلوك المتعارف عليه واعتقادهم الجازم بوجوب توقيع الجزاء المقرر عند مخالفته أو الخروج على مقتضاه .

هذا ومن البديهي أن الحديث عن سائر الدساتير العرفية لا يثور -بداهة الا في الحالات التي يكون فيها النظام القانوني للأجهزة السياسية والدستورية للدولة ناشئاً كله تقريباً عن العرف وحده . وهو الأمر الذي كان شائعاً في الماضي بين الدول كافة والذي ظلت «انجلترا» محافظة عليه حتى الآن بالإضافة إلى بعض الدول الجديدة مثل «اسرائيل»[٢٤] .

(٢٤) دكتور عبدالحميد متولي، نظام الحكم في اسرائيل، معهد الدراسات العربية العالمية بالقاهرة، ١٩٦٤ .

- ANDRE HAURIOU, Droit Constitutionnel et institutions politiques paris 1970, pp.248 et ss.

- KLEIN «G», Les problemes Constitutionnels de l' Etat d' Esrael, R.D.P. 1969, pp.1105 et ss.

ولكن الآية قد انعكست تماماً في الوقت الحاضر، فمنذ نشأة دساتير الولايات المستقلة في أمريكا الشمالية عام ١٦٣٠ «المستعمرات البريطانية سابقاً» التي كانت تعد النموذج الأول للدساتير المدونة في العالم ودستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧ بدأت حركة التدوين الدستوري في الاتساع لتشمل دول أمريكا الجنوبية وكافة دول العالم المعاصر وبخاصة بعد ظهور الدستور الفرنسي الأول المدون غداة قيام الثورة الفرنسية. وبذلك انخفضت أهمية الدساتير العرفية وانكمشت مساحة الرقعة التي كانت تغطيها في الماضي بفعل إزدياد حركة التدوين الدستوري وإطرادها.

المطلب الثاني

مزايا ومبررات الدساتير العرفية

قام الأستاذان J.DEMASTERE-BONALD بالتصدي للدفاع عن الدساتير العرفية بحماس بالغ وإعلان مبررات إعتناقها والسخرية من المطالبين بتدوين الدستور إذ أن هذا الأخير ليس «ساعة يتم صناعتها بدقة ومقاييس معينة» وإنما هو عمل إلهي يتم فرضه من خلال الظروف والأحداث السياسية والمتطلبات الاجتماعية السائدة في الدولة.

ولقد شايع بعض الشراح الفقيهين السابقين في تمجيد الدساتير العرفية بسبب ما تتمتع به من مرونة عالية وقدرة على مواكبة حركة التطور والظروف المتغيرة في المجتمع. في مجالات عمل السلطات العامة وعلاقاتها بأفراد المجتمع.

وعلى الرغم من ذلك فإن هذا الرأي لم يتم -حتى الآن- الدفاع عنه بطريقة جدية مقبولة فالمجتمع والسلطة السياسية وإن تدخلت القدرة الإلهية في صنعهما فإنه ليس من المحظور -على الإطلاق- قيام الأفراد بتحديد الشكل أو القالب السياسي الملائم لظروف المجتمع الذي يعيشون فيه وهم يستخدمون هنا الحرية التي كفلها الله لهم من أجل تنظيم حياتهم على الأرض بالصورة الثابتة المستقرة، الأمر المتعذر تحقيقه في ظل قواعد دستورية غير مدونة لا تتمتع بدرجة عالية من الوضوح أو التحديد.

ولقد أدت هذه المثالب السابقة إلى جانب المزايا التي سوف يلي ذكرها للدساتير المدونة إلى هجر المصدر العرفي للدساتير بحيث لا نجد تطبيقاً لهذا الأخير في الوقت الحاضر سوى في طائفة ضئيلة تماماً من الدول المتمسكة بتقاليدها والمعتزة بها كبريطانيا على سبيل المثال.

المطلب الثالث

التفرقة بين الدستور العرفي والعرف الدستوري

على الرغم من سهولة ووضوح الفارق المميز بين كل من الدستور العرفي والعرف الدستوري فإن جانباً من الشراح قد وقع في خطأ الخلط بينهما بسبب الترادف الظاهري بين لفظي الاصطلاحين، أما عن سهولة التمييز فإن ذلك يستند أساساً إلى اختلاف المرحلة الزمنية التي وجد خلالها كل منها، فعلى حين تنشأ الدساتير العرفية وتتكون من التقاليد والسوابق التي لا تتعارض مع أي نص دستوري مدون سابق الوجود عليها، فإن العرف الدستوري على النقيض تماماً يولد في إطار دولة تحكمها وتنظمها قواعد دستورية مدونة قائمة بالفعل قبل نشأة أو تكون هذا العرف، ذلك أن الحياة السياسية يمكن تعديل مسارها وتغيير القواعد الحاكمة لها بواسطة العادات والسوابق العملية المكملة أو المفسرة أو المعدلة لهذه الأخيرة والتي يمكن إدراجها في نطاق العرف الدستوري[٢٥].

---

(٢٥) دكتور محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري «المبادىء الدستورية العامة»، طبعة أولى، ص٣٧ «التمييز بين العرف الدستوري والدستور العرفي».

- دكتور اسماعيل مرزة، مذكرات في القانون الدستوري ١٩٥٨ ـ ١٩٥٩، ص١٠٢.

- دكتور عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، طبعة ثالثة ١٩٥٨ ـ ١٩٥٩، ص٤٨٤.

- MAURICE DUVERGER, Droit Constitutionnel et Science politique, op. cit., pp.201 et ss.

- J. LAFERRIER, La Coutume Constitutionnel le, R.D.P. 1944, P.P.20-24.

- GOUET, La Coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel internationale, 1932. P.29 et 111.

وفي واقع الأمر أن وجود العرف الدستوري بقواعده المفسرة أو المكملة أو المعدلة بالحذف أو بالإضافة للقواعد الدستورية المدونة أمر ثابت تماماً لا مجال للمنازعة فيه كما أن التطبيقات العملية الدالة على حقيقة ذلك الوجود متعددة من أهمها في مصر وفرنسا على سبيل المثال اعتياد رئيس الجمهورية عدم استعمال حقه المنصوص عليه في الدستور في حل البرلمان «Dissolution» وتحديد دور واختصاصات رئيس الجمعية الوطنية في فرنسا وفقاً للعرف الدستوري السائد .

المطلب الرابع

القيمة القانونية للعرف الدستوري في الدول ذات الدساتير المدونة الجامدة

كما ثبت لدينا من التقدمة التاريخية لفكرة الدساتير العرفية أن هناك مجالا محتجزاً للقواعد الدستورية المدونة في ظل الدول ذات الدساتير العرفية ، فإن العكس صحيح أيضاً إذ من المسلم به وجود عرف دستوري متكون في إطار الدول ذات الدساتير المدونة أو الجامدة وذلك بسبب صدور هذه الأخيرة في الغالب الأعم من الحالات في صورة ناقصة مقصورة على معالجة بعض مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية دون بعضها الآخر ، هذا بالإضافة إلى المبررات المتعلقة بتلبية متطلبات الحياة السياسية والظروف دائبة التطور للمجتمع ، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور العرف الدستوري بصوره المختلفة (المفسرة ـ المكملة ـ المعدلة) لسد أوجه النقص أو تفسير الغموض الذي يشوب النصوص المدونة .

وإذا ما انتقلنا بالدراسة من مجال إثبات قيام العرف الدستوري في ظل الدول ذات الدساتير المدونة أو الجامدة إلى بحث القيمة القانونية الملزمة والمكانة التي يمكن للعرف احتلالها في هذا الصدد ، لوجدنا أنفسنا مطالبين بالإجابة على سؤال ذو شقين أولهما خاص بمعرفة ما إذا كان للعرف الدستوري قوة إلغاء قاعدة دستورية مدونة من عدمه ؟ وثانيهما يتعلق بالتمييز بين أنواع العرف الدستوري (المفسر والمكمل والمعدل بالحذف أو بالإضافة) من حيث القوة الإلزامية القانونية لكل منها ؟

أولاً: هل يمكن للعرف الدستورى الغاء قاعدة دستورية مدونة؟

ذهب جانب من الفقه إلى الرد على هذا التساؤل بالإيجاب، استناداً من ناحية أولى إلى درجة المرونة العالية التي يتمتع بها العرف الدستوري بالقياس بالنصوص الدستورية المدونة تلك التي تسمح له بتصحيح هذه الأخيرة دون الاصطدام بعقبة الإجراءات المعقدة الواجب اتباعها في هذا الصدد؛ ومن ناحية أخرى إلى طريقة تكون العرف الدستوري الأكثر ملائمة في التطبيق العملي القائم على منطق التجربة من النصوص المدونة أو الجامدة التي وقرت في عقيدة المشرع الدستوري.

ويسوق هذا الفريق الفقهي للتدليل على صحة نظره المثال الخاص بعدم استعمال رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في طلب إعادة فحص القوانين قبل إصدارها من البرلمان وأن هذا السلوك المعتاد يشكل -في الواقع- عرفاً دستورياً يفضي لإلغاء الحق الدستوري المشار إليه مادام أن هذا العرف لم يتولد بصورته المتكررة المخالفة للنص المدون إلا بعد الإقتناع الكامل من الكافة بضرورته وجدواه[٢٦].

هذا ويذهب الجانب الأكبر من الفقه إلى الإجابة على التساؤل السابق بالنفي إذ أن العرف الدستوري لا يمكن أن يتكون -كقاعدة عامة- على خلاف نص دستوري قائم ويستند أنصار هذا الرأي إلى دقة التفرقة عمليا بين المخالفات المرتكبة لنص قانوني قائم وبين الإلغاء العرفي لهذا النص، على الرغم من وضوح تلك التفرقة نظرياً وعملياً ومن ثم فإن أي معيار يتم الإدلاء به لتحديد ما إذا كان الأمر يتصل بمخالفة لنص قانون ثابت (وهو ما يمكن قبوله لتعبيره عن الاقتناع الكامل والشائع لأفراد المجتمع) لابد وأن يتسم بالنقص وعدم الثقة في صحته[٢٧].

(٢٦) قضى العرف الدستوري في انجلترا على العديد من النصوص الدستورية المدونة، ومن هذا القبيل الغاء حق الملك في التصديق على القوانين منذ عام ١٧٠٧، حيث أصبح حق الملك في الاعتراض على ما يقرره البرلمان من قوانين أمراً نظرياً خالياً من أدنى مضمون واقعي.

GOUET, 1932, op. cit., pp.7 et ss.

(27) JACQUES CHEVALEIR, La Coutume et le droit Constitutionnel francais, R.D.P. 1970, P.1375.

- J. LAFERRIERE, La Coutume Constitutionnelle, R.D.P. 1944, P.80.

- J. C. MASTERE, R.D.P. 1973, pp. 1275 et ss.

ونحن من جانبنا نرى أولوية تقديم القاعدة الدستورية المدونة على العرف الدستوري المخالف لها عندما نقف في موقف المفاضلة فيما بينهما وضرورة إلغاء احدهما والإبقاء على الآخر وما ذلك إلا بسبب أن المشرع الدستوري الذي قام بإدراج تلك القاعدة في الدستور ما كان ليستطيع القيام بذلك دون أن يتقين من ثبوت الاعتقاد القانوني السائد في أهمية هذه القاعدة وجدواها في وجدان الجماعة المطبقة فيها ، فإذا ما طرأت ظروف جديدة بعد سريان القاعدة المدونة تدعو لتبني عرفاً مخالفاً لها وجب افراغ هذا العرف المعارض في قالب دستوري مدون رضوخاً من المشرع الدستوري للارادة العامة للجماعة وعملا من جانبه على المزاوجة فيما بين تلك الإرادة وبين قالبها الرسمي المقنن لها في صفحات الدساتير ، وإلى أن يتم ذلك فلا يسوغ السماح للقاعدة العرفية المتكونة أن تؤدي لإلغاء النص الدستوري المدون .

وعلى ذلك فإننا نقرر -ودون حاجة لتفنيد حجج الجانب الفقهي الأول- عدم تمتع العرف الدستوري بالقوة الملزمة المعترف بها لنص دستوري مدون أو جامد وبالتبعية عدم مقدرة العرف الدستوري على إلغائه وأن كان هذا لا يمنع -في الوقت ذاته- من الاعتراف للعرف بصفة عامة بالقيمة القانونية غير المشكوك فيها مادامت عملية التكرار المادي للسلوك الذي يعبر عنه ذلك العرف قد تولدت عن اقتناع الكافة بتوليده لقاعدة ملزمة لهم غاية الأمر أنه يوقف تطبيق النص الدستوري المدون دون أن يملك القدرة أو القوة الملزمة على إلغائه ، فإلغاء نص دستوري مدون لا يتم إلا بموجب نص دستوري مدون مماثل له .

وفي النهاية فإنه يمكننا حصر تعريف العرف الدستوري ذو القيمة القانونية الملزمة في العبارات التالية «مجموعة القواعد غير المدونة الناتجة عن السوابق والعادات السائدة في المجتمع والمتعلقة بتفسير غموض نص دستوري مدون أو اكمال ما به من نقص أو تعديل بعض أحكامه بالحذف أو بالإضافة دون الوصول إلى درجة إلغائها » .

ثانياً : هل يمكن للعرف الدستوري القيام بتفسير أو اكمال أو تعديل قاعدة دستورية مدونة ، وما هي قيمته الملزمة بالنظر إلى تلك القاعدة ؟

ليس هناك أي عمل إنساني يمكن وصفه بالكمال، والدستور المدون بقواعده العديدة المنظمة للموضوعات ذات الصبغة السياسية والدستورية لا يشذ عن تلك القاعدة من هنـا فإننا نلاحظ ظاهرتين أبديتين في هذا المجال تتبلور أولاهما في القيام بسد أوجه النقص القائمة في النصوص الدستـوريـة المدونـة مـن خلال الأعـراف الدستـوريـة المتكـونـة في المجتمعات المطبقة داخلها هذه الدساتير وثانيتهما في وجوب إعادة النظر ومراجعة دستور الدولة كلما دعت الحاجة إلى ذلك خضوعاً لسنة التبدل والتغير المستمر لحياة وظروف الأفراد والمجتمعات.

وتتصل إجابة السؤال الذي نحن بصدده بأولى الظاهرتين السابقتين، فكثيراً ما تصدر النصوص الدستورية المدونة مشوبة بنوع من الغموض أو النقص الذي يتم تفسيره واكماله بواسطة العادات والسوابق والتقاليد التي درجت عليها السلطات الحاكمة في التطبيق العملي واستقر في ذهن الكافة -حكاماً ومحكومين- اقتناع كامل بالزاميتها وترتيب الجزاء عند مخالفتها ليتكون بذلك العرف الدستوري المفسر أو المكمل أو المعدل للقاعدة الدستورية المدونة.

ويجب علينا قبل الإجابة على التساؤل الخاص بدور الأعراف الدستورية السابقة وقيمتها القانونية الملزمة أن نسلم بأمور أساسية ثلاثة تتصل بها خارجة عن نطاق الجدل الأمر الأول: أن قاعدة العرف الدستوري تعد -بصفة عامة وعند تعارضها مع القاعدة المدونة- أدنى من حيث القوة القانونية الملزمة من تلك القاعدة الدستورية المدونة وذلك لسببين جوهريين أولهما أن القاعدة العرفية لا يمكن -بحسب الرأي الفقهي السائد- أن تؤدي إلى إلغاء قاعدة دستورية مدونة صراحة أو ضمناً، وثانيهما أنه في مقدور القاعدة الدستورية المدونة أن تضع -في أية لحظة سلباً أو إيجاباً- نهاية للقاعدة العرفية الدستورية السائدة في المجتمع وهو ما يحدث عند قيام السلطة الدستورية المشرعة بسن قاعدة دستورية مدونة تخالف أو تلغي عرفاً دستورياً سائداً أو بتبني العرف السائد وإفراغه في قالب دستوري مدون، والأمر الثاني: أن الإجماع الفقهي يكاد ينعقد على التسليم بعدم قدرة العرف الدستوري على إلغاء أو إبطال الحكم الوارد في نص دستوري مكتوب وذلك بسبب أن المشرع الدستوري -نفسه- عندما يقوم بإدراج قاعدة ما في

الدستور فإنه يطبع بذلك وينصاع للاعتقاد الملزم السائد في المجتمع المؤكد لأهمية هذه القاعدة، وهو ما يتم التعبير عنه من خلال مبدأ أولوية القاعدة الدستورية المدونة على غيرها من القواعد المعتبرة ـفي نفس الوقت ـ مصدراً للأحكام الواردة بالدستور. ولقد إستند الفقه الفرنسي إلى تلك البديهية في تقرير بقاء حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان ـالمقرر في دستور عام ١٨٧٥ـ قائماً برغم العرف الدستوري المستقر الناجم عن إعتياده عدم إستعمال هذا الحق لمدة زمنية طويلة. الأمر الثالث: أنه يتعين الحذر من الوقوع في خطأ الخلط بين القاعدة العرفية الدستورية الملزمة ومجرد العادات أو التقاليد الاختيارية غير الملزمة اذ أن هذه الأخيرة لا ترقى إلى درجة القوة الملزمة قانونياً للأولى سواء من حيث عمومية الاقتناع بالزاميتها وضرورة تبنيها واتباعها أو سواء من حيث استقرار أخذ السلطات السياسية والدستورية بها في نشاطها.

وعلى ذلك فان طبيعة الدور الذي يمارسه العرف الدستوري والقيمة القانونية الملزمة لأشكاله الثلاثة السابقة يجب النظر اليهما فيما وراء الأمور الثلاثة المسلم بها سابقاً[٢٨].

١ ـ العرف الدستوري المفسر:

Coutume Constitutionnelle Interpretative

يلعب العرف الدستوري المفسر دوره في الحالات التي يكتنف فيها النص الدستوري المدون نوع من الغموض أو الابهام الذي يصعب معه التعرف على مضمون الحكم الذي ينطوي عليه ذلك النص والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها. ويقتصر دور العرف المفسر هنا على بيان المضمون الغامض والهدف غير الواضح ودرجة الالزام المتعلقة بالنص الدستوري المدون، دون أن يصل هذا الدور إلى إضافة أحكام دستورية جديدة أو إنشاء قاعدة دستورية لم توجد من قبل.

(28) D. LEVY De l'idee de la Coutume Constitutionn elle, Rec. d'etudes en l'honneur de ch. Eisemmann, 1975, pp. 81 et ss.

أما عن القوة الملزمة للعرف الدستوري المفسر فانها تصبح مستمدة من القوة الملزمة، المقررة للنص الدستوري الغامض ذاته باعتباره جزء لا يتجزأ منه(٢٩).

ومن أبرز الأمثلة التطبيقية للعرف المفسر ما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل كل من المادة الثالثة من دستور عام ١٨٧٥، والمادة ٤٧ من دستور عام ١٩٤٦ من تخويل رئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين على الرغم من إقتصار نص المادتين السابق الإشارة إليهما على تقرير حقه «في كفالة تنفيذ القوانين»(٣٠).

٣ ـ العرف الدستور المكمل:

Coutume Constiutionnelle Complementaire

على خلاف ما سبق تقريره بالنسبة للعرف الدستوري المفسر وعلاقته بالنص الدستوري المدون، فإن العلاقة القائمة بين العرف الدستوري المكمل والنص المدون تتبلور إما من خلال قيامه بسد أحد أوجه النقص في تنظيم مسألة أغفل النص المدون ذكرها وإما من خلال قيامه بإكمال العجز القائم بصدد المعالجة الكاملة لإحدى المسائل السياسية أو الدستورية. وفي كلتا الحالتين السابقتين فان العرف المكمل يقوم بإنشاء قاعدة دستورية لم تكن موجودة من قبل وهو الأمر الذي أدى إلى إحتدام الجدل الفقهي حول القيمة القانونية التي يتمتع بها هذا العرف المنشىء أكثر مما حدث فيما يتعلق بالقيمة الملزمة للعرف الدستوري المفسر. فذهب جانب من الفقه إلى إسباغ نفس القوة الملزمة المعترف بها للنص الدستوري الناقص على العرف الدستوري المكمل قياساً على ما سبق تقريره بالنسبة للعرف الدستوري المفسر وما ذلك في تقديرهم إلا بسبب أن طبيعة الدور

---

(٢٩) يخالف هذا الرأي السائد في الفقه (جاك شيفاليه) حيث يرى أن العرف الدستوري بكافة أنواعه بما فيه العرف المفسر لا يعترف له بنفس القوة الملزمة الثابتة للنص الدستوري المدون.

- CHEVALIER «jacques», La Coutume et le droit constitutionnel Francais, R.D.P. 1970, pp.1375 et ss.

(30) G. VEDEL, Articles in Le Monde, 26-27 jiullet 1968, 22-23 Decemlere 1968, Articles cites ci-dessus, P.141-144-145 et 194.

الذي يضطلع به العرف المكمل هنا مماثلة -في الواقع- لمهمة التفسير السابق الإشارة إليها هذا في الوقت الذي ذهب فيه جانب فقهي آخر إلى إضفاء درجة أدنى من القوة القانونية الملزمة على العرف المكمل تنحدر به إلى تلك الدرجة الثابتة للقانون العادي وذلك بالاستناد إلى التماثل القائم -من وجهة نظرهم- بين طبيعة الدور الذي يقوم به كل منهما والمتعلق بإكمال الحكم الناقص في الدستور المدون.

ومن بين أهم التطبيقات العملية للعرف الدستوري المكمل ما تواتر عليه العمل في ظل الدساتير الفرنسية التي أعقبت دستور عام ١٨١٥ بشأن تنظيم عقد القرض العام بموجب قانون عادي على الرغم من عدم وجود أية إشارة في صلب هذه الدساتير على ذلك، كذلك استقرار العمل عرفياً بمبدأ المساواة بين المواطنين إزاء التكاليف العامة في ظل دستور عام ١٨٧٥ برغم عدم ورود نص بذلك فيه، وأخيراً تواتر اتباع السلوك الخاص بإنشاء منصب رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور عام ١٨٧٥ على الرغم من عدم ذكره له بمناسبة الحديث عن السلطة التنفيذية.

٣ ـ العرف الدستوري المعدل:

Coutume Constitutionnelle modificative

يتخذ العرف الدستوري المعدل ـ في التطبيق العملي ـ إحدى صورتين تتصل أولاهما بعملية حذف أو إهمال العمل بحكم مسألة ورد تنظيمها بالنص الدستوري المدون، وثانيهما بإضافة أو إنشاء حكم جديد لم يكن موجوداً من قبل يتم بمقتضاه تعديل التنظيم الدستوري القائم. ويطلق على الصورة الأولى تسمية العرف المعدل بالحذف، وأما الثانية فيطلق عليها تسمية العرف المعدل بالإضافة[٣١].

---

(31) BENJAMINE AKZIN, La desuetude en droit constitutionnel, quelques conséqueneces pour le droit Anglais, R.D.P. 1928, pp.697 et ss.

«يتخذ العرف المعدل بالحذف صورة اهمال تطبيق النص الدستوري وعدم استعماله لمدة طويلة حتى يدخل في دائرة النسيان».

ويختلف النوعان السابقان للعرف المعدل عن العرف المكمل في أنهما يقومان بتغيير حكم ورد بالنص الدستوري المدون إما بطرحه جانباً وعدم الالتزام به بعد أن جاء العرف بتنظيم مغاير لمسألة كان الدستور قد أتى بتنظيم مضاد لها في قواعده (العرف المعدل بالحذف) وإما بإيراد تنظيم جديد لم يكن موجوداً من قبل (العرف المعدل بالإضافة)، هذا في الوقت الذي تتبلور فيه مهمة العرف المكمل من خلال قيامه بسد العجز أو معالجة النقص الذي يشوب الدستور المدون بصدد تنظيم أحد موضوعاته التي لم يعرض لها بصورة كاملة الجوانب.

أما فيما يتعلق بالقوة القانونية الملزمة التي يتمتع بها العرف الدستوري المعدل فقد انقسم الفقه بشأنها إلى مؤيدين لإسباغ نفس القيمة الملزمة المتمتع بها الدستور المدون على العرف المعدل استناداً من ناحية أولى إلى عمومية اعتناقه واقتناع الكافة بالزاميته والتصاقه بمصالح الأفراد أكثر من القانون العادي ومن ناحية ثانية فإن الاعتبارات العملية المصاحبة لهذا العرف المعدل تؤكد تمتعه بهذه الدرجة العليا من القوة القانونية الملزمة، ومعارضين يذهبون إلى تجريد العرف المعدل من القوة القانونية المعترف بها للنص الدستوري المدون الذي جاء لتعديله استناداً إلى أن المشرع الدستوري لو أراد منحه هذه الدرجة العليا من الالزام لتبناه صراحة من خلال نص مكتوب.

ونحن من جانبنا نميل إلى تفضيل الرأي الأول وذلك لكي يتمكن العرف المعدل من أداء دوره السابق بيانه في مواجهة نص دستوري مدون جامد لا يمكن تعديله بمقتضى نص تشريعي عادي أدنى منه درجة في القوة القانونية الملزمة، شريطة أن ينص دستورياً وفي القالب الرسمي على هذا العرف المعدل بنوعية بعد تيقن المشرع الدستوري من تعبيره عن الإرادة العامة والمستقرة في المجتمع.

المبحث الثاني

الدساتير المدونة

ثبت لدينا من المطلب السابق أن الدساتير العرفية قد سبقت في وجودها التاريخي الدساتير المدونة، وهو الأمر الذي يحتم علينا تحديد الفترة الزمنية التي بدأ ظهور هذه الأخيرة خلالها إلى أن وصلت إلى درجة العمومية التي عليها الآن، على أن يلي ذلك بيان لفكرة الدستور المدون وما يتمتع به من مزايا وما ينسب إليه من عيوب وأخيراً تقديرنا المتعلق بهذا التقسيم الثنائي المتقابل.

المطلب الأول

نشأة الدساتير المدونة

بدأت حركة الدساتير المدونة في الظهور -كما سبق أن ألمحنا- في ظل دساتير المستعمرات الانجليزية المستقلة في أمريكا الشمالية منذ عام ١٧٧٦، ومع صدور الدستور الفيدرالي الأمريكي الصادر عام ١٧٨١ والذي حل محله فيما بعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧، ومنذ هذا التاريخ وحركة التدوين الدستوري آخذة في الانتشار المطرد، فظهر في فرنسا لأول مرة دستور مدون في ٣ سبتمبر عام ١٧٩١ سارت على نهجه مختلف دول العالم المعاصر ابتداء من القرن التاسع عشر وبحيث لم يتبق من بينها محافظاً على مبدأ الدستور العرفي بمعناه الحقيقي سوى انجلترا الوفية لتقاليدها[٣٢].

---

(٣٢) عرفت فكرة تدوين الدساتير منذ عهد الاغريق، وذلك عندما قام «أرسطو» بجمع وتصنيف دساتير أكثر من ١٥٨ دولة ومدينة في بلاد اليونان وتلك المسماة بالبربر في ذلك الوقت، كما وجدت مواثيق مدونة دعمت الاتجاه نحو تقييد السلطة.

- ANDER HAURIOU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 280 et ss.

- Melange, offerts a MARCEL WALINE, Le juge et le droit public» T. 1, juillet 1974 P.39 «Le role de la Coutume et de la jurisprudence dans l'elaboration du droit Constitutionnel, par DENIS LEVY.

ولقد اعتبر الدستور المدون منذ منتصف القرن الثامن عشر عقيدة راسخة في أذهان المشرعين في الدول المختلفة باعتباره اسلوبا أمثل لتنظيم السلطة الحاكمة والتنظيمات العامة للدولة ولبيان حقوق الأفراد وواجباتهم الأساسية فلم يحيدوا عنها خشية العودة بأنظمتهم السياسية إلى دائرة العيوب المترتبة على اعتناق الدساتير العرفية التقليدية والتي كانت تتبلور من ناحية أولى في عدم سهولة تحديد مضمون هذه الأخيرة وعدم ملاءمتها لروح العصر ومن ناحية ثانية في عدم تقريرها لأي قيد حقيقي وارد على إطلاق السلطة السياسية واستبدادها ، ومن ناحية ثالثة في المرونة العالية التي تتسم بها والنابعة من تعلقها بالمشاعر المعنوية الداخلية للأفراد. يضاف إلى ذلك أن التحليل المنطقي والاجتماعي للدستور يصل بنا إلى أنه من حيث الطبيعية نوع من المواثيق الاجتماعية واجبة الإعلان والنشر للكافة بجميع بنودها وبطريقة رسمية تضمن وصول التعريف بها إلى كل فرد في المجتمع واحاطته بمختلف الامتيازات والحقوق اللصيقة بشخصيته الآدمية التي يجب أن يتمتع بها ، فضلا عما يجب عليه التنازل عنه من حقوق مقابلة لمصلحة الهيئة أو الجماعة المنتمي إليها.

المطلب الثاني

تعريف الدستور المدون

يعد الدستور المدون في تعريفه العام عبارة عن مجموعة من النصوص والأحكام القانونية والسياسية العليا التي تضمها وثيقة واحدة أو عدة وثائق منفصلة تكون في مجموعها الدستور المدون للدولة. هذا ويميز الفقه ـ عادة ـ بين تعريفين متقابلين تماما للدساتير المدونة يطلق على أولهما التعريف الواسع « Sens large ». وثانيهما التعريف الضيق « Sens Etroit » له.

(أولاً) التعريف الواسع:

يراد بالدستور المدون هنا مختلف القواعد القانونية المكتوبة التي تنصب على تنظيم الموضوعات الدستورية والسياسية في الدولة. وتتنوع هذه القواعد من حيث مصدرها

وطبيعتها وأن اتحدت جميعها بشأن الموضوع الذي تتولى تنظيمه والمتمثل في إنشاء وتنظيم طريقة عمل المؤسسات السياسية والدستورية للدولة[٣٣].

وفي ضوء ما سبق نجد أن القواعد الدستورية المدونة تضم إلى جانب الدستور والقوانين الأساسية في دولة كفرنسا على سبيل المثال القوانين العادية واللوائح الصادرة عن البرلمان والمراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية لإكمال وسد أوجه النقص المتعلقة بالتنظيم العام الشامل للموضوعات الدستورية. وتضم -كما في مصر- كافة القوانين الصادرة بتنظيم الهيئات السياسية العليا للدولة بناء على الإحالتين الصريحة أو الضمنية الواردة بنص الدستور (كقوانين مجلس الشعب والشورى والمحكمة الدستورية العليا)، وكما في الامارات العربية المتحدة اللائحة الصادرة بتنظيم المجلس الوطني الاتحادي، والمراسيم الصادرة بتنظيم كل من السلطتين التنفيذية والقضائية.

(ثانياً) التعريف الضيق:

يقتصر مدلول الدستور بمعناه الضيق على القواعد القانونية المحددة للتنظيمات السياسية فقط، وهو تعريف لا يصدق إلا على الدستور والقوانين الدستورية الذي يعد الفارق بينهما شكلي فحسب حيث يتقلد الدستور شكل النص الموحد أو الوثيقة الجامعة على حين يتم افراغ القوانين الدستورية في نصوص مبعثرة يتعلق كل منها بجانب من التنظيمات الدستورية والسياسية كالنظام الدستوري للجمهورية الثالثة في فرنسا الذي تم تحديده بموجب ثلاثة قوانين دستورية صدرت في عام ١٨٧٥.

وعلى هذا فإنه بحسب هذا المعنى الضيق للدستور المدون يمكن استبعاد القواعد الخاصة بالأنظمة السياسية التي تمت صياغتها بموجب قوانين عادية أو لائحية برلمانية من نطاق الدساتير المدونة.

---

(33) JACQUES CADART, Institutions politiques et droit Constitutionnel, T. 1,2e ed. L.G.D.J. Paris 1979, P.120.

المطلب الثالث

مزايا وعيوب الدساتير المدونة

لكل من الدستورين العرفي والمدون مزاياهما وعيوبهما اللصيقة بهما وبصفة عامة فإن مزايا كل منهما تعبر في وجهها الآخر عن العيوب التي تنسب إلى الدستور المقابل، مع ملاحظة أن مزايا الدساتير المدونة تتفوق على عيوبها وذلك وفقاً للبيان التالي:

(أولاً) مزايا الدساتير المدونة:

يمكن بلورة أهم المزايا المترتبة على الأخذ بمبدأ الدستور المدون من خلال النقاط الآتية:

١ ـ الدساتير المدونة ضرورة حتمية للضبط الاجتماعي:

فمن ناحية أولى تعمل الدساتير المدونة بنصوصها الواضحة المستقرة على الحد من إطلاق السلطة الحاكمة وممارستها لنشاطها المتصل بغيرها من أشخاص المجتمع، وهي تعد من ناحية مقابلة بمثابة المعيار المحدد لحقوق الأفراد وواجباتهم إزاء المجتمع الذي يعيشون فيه.

٢ ـ الدساتير المدونة حصن للحقوق والحريات:

يعتبر الدستور المدون أداة لتحقيق وضمان الحريات وحصنا منيعا لها لما يضطلع به من ناحية من المحافظة على حقوق المواطنين في مواجهة السلطة وتعسف القوانين الصادرة ـ في هذا الصدد ـ عن المشرع العادي في مواجهتهم ومن ناحية أخرى فإنه يعد وسيلة للتربية السياسية التي ترقى بالفرد إلى مرتبة المواطن الذي يعلم جيداً الحقوق التي يجب أن يتمتع بها ويعي ـ من خلال العبارات الواضحة للدستور ـ دور ووضع السلطة السياسية في المجتمع.

ومن هنا فقد ذهب الفقيه الفرنسي «Th. Payne» إلى تقرير أنه لا يمكن التسليم بوجود دستور ما إلا حينما يتحقق العلم بكافة أحكامه وبصوره كاملة.

٣ ـ الدساتير المدونة أداة للاستقرار السياسي والاجتماعي:

يستجيب الدستور المدون بعباراته الصريحة الواضحة للعديد من الإعتبارات والإحتياجات الضرورية لتقدم ونمو المجتمع فهو يعد من ناحية أولى أداة لتوزيع السلطة بين القوى المسيطرة في المجتمع والمحدد للأهداف الرئيسية المنشودة من وراء ممارسة السلطة وقيامها، كما يضمن من ناحية أخرى الاستقرار والأمن في المجتمع ويقيه شرور الانقلابات المسلحة أو الجرائم السياسية الناجمة عن سوء إدارة شئون السلطة والحكم في المجتمع.

٤ ـ الدساتير المدونة ضرورة حتمية في الدول الاتحادية المركبة:

يعتبر اسلوب الدستور المدون ضرورة حتمية لابد من الأخذ بها في إطار الدول الاتحادية المركبة وبخاصة الدول ذات النظام الفيدرالي المركزي وذلك لأنه يمثل في هذه الحالة معياراً ضابطاً للتوازن في السلطات والاختصاصات بين كل من الدويلات الأعضاء والدولة الاتحادية بحيث لا يحدث أي إعتداء من أحد الطرفين على الاختصاصات والسلطات التابعة للطرف الآخر وهو أمر لا يمكن أن يتم بصورة صحيحة منضبطة إلا في وجود نصوص صريحة مدونة واضحة المعالم والحدود.

نخلص مما سبق إلى أن الدساتير المدونة أصبحت تتمتع ـ بفضل وضوحها وصراحة عباراتها ـ بنوع من الثقة والانضباط غير المتوافرين للدساتير العرفية فضلا عن النتائج بالغة الأهمية المترتبة على وجود نصوص دستورية مدونة وبصفة خاصة فيما يتعلق بالإجراءات التي يجب خضوع الدستور لها عند تعديله.

(ثانياً) عيوب الدساتير المدونة:

على الرغم من المزايا العديدة للدساتير المدونة فإنها لم تسلم من النقد الموجه إليها والذي يدور أساساً حول العيبين التاليين:

١ ـ عدم التمتع بنفس الدرجة العالية للمرونة الثابتة للدساتير العرفية :

لا تتمتع الدساتير المدونة بنفس درجة المرونة والملاحقة السريعة لمستلزمات التطور والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة في المجتمع التي تتمتع بها الدساتير العرفية ذلك أنه لكي يتم تعديل هذه الدساتير المدونة كي تساير المراحل المتعاقبة في حياة المجتمع يتعين المرور بطائفة معقدة ومطولة من الإجراءات اللازمة لذلك وهو أمر قد يفوت عند تحقيقه الحكمة التي دعت إليه إن لم يتم المبادرة إلى إجراء هذا التعديل.

٢ ـ النقص في الأحكام المتعلقة بالتنظيم السياسي والدستوري :

يندر ان لم يكن من قبيل المستحيل صدور الدستور المدون في صورة كاملة حتى في أكثر الدول تقدماً من حيث الأخذ بهذا الاسلوب في تنظيماتها السياسية والدستورية ، وما ذلك في الحقيقة إلا بسبب أن السلطة الدستورية المشرعة لا يمكنها مد بصرها لحظة وضع الدستور إلى أبعد من مستوى الأحداث الحالية لمجتمعها من حيث التنبؤ بمستلزمات المستقبل وما سيكون عليه أمر الأوضاع الدستورية والسياسية المكلفة بوضع أحكامها ، ومن هنا فإنه بات من المحتم عليها اللجوء بصفة دائمة إلى الاستعانة إما من ناحية أولى بالعرف الدستوري السائد لتكملة أوجه النقص التي تعتري دستورها المدون خلال المراحل الزمنية المتعاقبة التي يمر بها في حياته ، وأما من ناحية أخرى باللجوء إلى اسلوب التعديل الدستوري المستمر لإكمال النصوص والأحكام الناقصة التي يسفر عنها المستقبل باحتياجاته المتجددة .

وهو أمر لا يلاحظ حدوثه في الدول ذات الدساتير العرفية «كانجلترا» التي يعد الاستعانة فيها باسلوب الوثائق الدستورية المدونة نافلة غير قابلة للتكرار بصورة منظمة .

المطلب الرابع

تقديرنا للتقسيم السابق للدساتير العرفية والمدونة

من الثابت في الوقت الحاضر أنه قد أصبح التقسيم الثاني للدساتير إلى عرفية ومدونة تقسيماً نظرياً وتاريخياً مهجوراً بعد أن شاع استعمال الاسلوب المدون للدساتير في جميع دول العالم باستثناء قلة ضئيلة من الدول ذات التقاليد العرفية كانجلترا ، وما ذلك في واقع الأمر إلا بسبب غلبة مزايا الدستور المدون على مزايا الدستور العرفي من ناحية وضآلة عيوبه بالنظر إلى عيوب هذا الأخير من ناحية أخرى .

ومن ناحية ثانية فمن الملاحظ أن التفرقة بين الصورتين المدونة والعرفية للدساتير تفرقة نسبية غير منضبطة إذ أنه ليست هناك دولة واحدة في العالم لا تجمع بين دفتي دستورها كلا النوعين من القواعد الدستورية المدونة والعرفية وأن تفاوتت نسبة الأخذ بهما من دولة لأخرى ، وبحيث تطلقْ تسمية الدستور المدون أو العرفي على القواعد الدستورية لها تبعا لغلبة أحد النوعين على الآخر .

وأخيراً يجب أن يفهم جيداً أن ميل الدساتير العرفية نحو الاندثار في عالمنا المعاصر بالنظر إلى الدساتير المدونة لا يعني بأي حال زوال العرف الدستوري بالتبعية وذلك لحجة بديهية مؤداها أن هذا الأخير لا يتكون إلا تبعاً لنص دستوري مدون يشوبه نقص أو غموض .

نخلص مما سبق إلى أن أهمية العرف الدستوري لازالت قائمة طالما أفلتت من بين يدي واضعي الدساتير بعض الموضوعات الدستورية أو صدرت عنهم مشوبة بالغموض ، ليتدخل العرف الدستوري هنا لإكمال هذا النقص أو تفسير الغموض وبنفس القوة الدستورية المقررة للنص المدون .

الفصل الثاني

الدساتير المرنة والجامدة

يستند هذا التقسيم الثنائي إلى معيار مدى سهولة أو تعقيد الكيفية التي يتم بمقتضاها وضع وتعديل وانقضاء الدساتير في نصوصها والأحكام الواردة فيها، وبحسبه يمكن أن تنقسم إلى دساتير مرنة وأخرى جامدة، ويهمنا أن نعرض في هذا الصدد إلى التعريف الخاص بكل نوع والمزايا والعيوب المنسوبة إليه من ناحية أولى وإلى أنواع الدساتير الجامدة و مظاهر الجمود التي تعتريها في مختلف المراحل المتعلقة بالتعديل من ناحية ثانية وتوضيح وجهة نظرنا المتعلقة بتقييم هذا المعيار ومدى قانونيته من ناحية ثالثة، ومن ناحية رابعة وأخيرة بيان العلاقة القائمة بين معياري تقسيم الدساتير إلى عرفية ومدونة ومرنة وجامدة.

المبحث الأول

تعريف ومزايا وعيوب الدساتير المرنة والجامدة

يذهب الأستاذ «G. VEDEL» في مؤلفه عن الأنظمة السياسية والقانون الدستوري إلى ضرورة الحذر والحيطة عند استخدام الاصطلاحات اللغوية بصفة عامة والقانونية منها بصفة خاصة، وما ذلك إلا -في الواقع- بسبب إمكان استخدام العديد من المصطلحات للدلالة على مفهوم موحد، ومن أجل ذلك فإنه يستصوب أن يتم -بصورة دائمة- وضع النقاط على الحروف في هذا الشأن وعليه مسايرة لهذا المنطق السابق نرى في إطار معيار كيفية وضع وتعديل الأحكام والنصوص الواردة بالدساتير التمييز -في إطار هذه الأخيرة- بين ما يسمى بالدساتير المرنة والدساتير الجامدة.

المطلب الأول

تعريف الدستور المرن

CONSTITUTION SOUPLE

يعد من قبيل الدساتير المرنة كافة النصوص القانونية الدستورية -مدونة كانت أم عرفية- التي يمكن إعادة النظر فيها أو تعديلها بنفس الطريقة التي يتم بمقتضاها وضع أو تعديل القواعد العادية ودون حاجة لاستخدام أي إجراء مركب أو خاص في هذا الصدد، ومن هنا فإن الدستور لا يحظى بأية قيمة أسمى مما تتمتع به سائر الوثائق والأحكام القانونية في الدولة[٣٤].

ومن بين أهم أمثلة الدساتير العرفية المرنة في العصر الحاضر الدستور البريطاني الذي يمكن تعديله بمقتضى قانون عادي أو بمجرد العادات الثابتة والمستقرة ذات القيمة القانونية، كما أن من أهم الدساتير المدونة المرنة الغالبية العظمى من دساتير الدول الاشتراكية وهو ما سوف نوضحه بالتفصيل في إطار الباب السادس من هذا القسم. وأما فيما يتصل بالمزايا المنسوبة إلى الدساتير المرنة فهي تتركز جميعها حول سهولة إدخال التعديل على تلك النوعية من الدساتير بما يضمن ملاءمة أحكامها ونصوصها -بصفة دائمة- لمقتضيات التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة، فضلا عن ملاءمة الأخذ بها في نطاق الدول الآخذة بنظام المجلسين فيما يتعلق بتركيب سلطتها التشريعية أما بالنسبة للعيوب التي ينسبها الفقه الى الدساتير المرنة فتتركز -بدورها- حول عدم الثبات أو الاستقرار في أحكامها بسبب السهولة البالغة لتعديلها المستمر، هذا بالإضافة إلى إمكان خضوع هذه التعديلات المستمرة للنزوات والأهواء والميول السياسية المختلفة في المجتمع الأمر الذي يؤدي لهبوط القيمة القانونية وانعدام قدسية واحترام الأفراد لها.

---

(34) JEAN ROOCHE, Precis de droit public., 4' ed. 1973, P.9 «Constitution regide et Constitution souple».

المطلب الثاني

تعريف الدستور الجامد
CONSTITUTION RIGIDE

تطلق تسمية الدستور الجامد على كافة النصوص والأحكام القانونية الدستورية التي يتم تعديلها بواسطة إجراءات خاصة أشد وأكثر تعقيداً من تلك اللازم استيفائها لتعديل القوانين العادية ويصدق ذلك التعريف على الغالبية العظمى من دساتير العالم المعاصر[٣٥].

وترتيباً على ذلك فإن الدستور الجامد هو الذي لا يمكن تعديل ما ورد به من أحكام بمقتضى قانون عادي أو بنفس الطريقة المتبعة في تعديل القوانين العادية ذاتها، وإنما يلزم لحدوث ذلك إما اتخاذ أشكال وإجراءات خاصة ملائمة له وأما تدخل من جانب هيئة خاصة للقيام بذلك التعديل، وإما بصفة عامة تدخل سلطة أقوى من تلك المختصة بوضع وتعديل القانون العادي.

ويتميز الدستور الجامد -بالمقارنة بالدستور المرن - بالاستقرار النسبي للأحكام والنصوص الواردة به، ذلك أنه قد تم وضعه لكي ينال في نفوس الكافة صفة التقديس والاحترام الكامل وهي صفة لا يمكن تحقيقها إلا مع الاستقرار والثبات النسبيين لهذه النصوص والأحكام وعدم خضوعهما للتعديل والتغير المستمر الناتج عن الأهواء والتيارات الحزبية أو السياسية.

يضاف إلى ذلك أن الدساتير الجامدة تعد أسلوباً أكثر تلائماً مع الدول الآخذة بنظام المجلس الواحد بالنسبة لسلطتها التشريعية. ومما يؤخذ على الدستور الجامد عدم قدرته على الملاحقة السريعة لمقتضيات التطور بسبب صعوبة وتعقيد اجراءات تعديله الأمر الذي يترتب عليه عدم مواكبة تطور القاعدة القانونية الدستورية للتطور المقابل في حياة المجتمع وظروفه المتغيرة.

---

(35) GEORGES. BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, 16 éme éd. 1974, P.77.

المبحث الثاني

أنواع الجمود ومظاهره في الدساتير

يميز الفقه بين أنواع متعددة من الجمود الدستوري منها ما يطلق عليه الجمود النسبي والجمود المطلق استناداً إلى أن أولهما تصبح إمكانية التعديل فيه قائمة بخلاف الثاني الذي يستحيل معه إحداث أي تعديل أو تغيير في أحكام ونصوص الدستور ، ومنها ما يطلق عليه الجمود الجزئي (سواء تعلق التعديل بفترة زمنية محددة أو ببعض أحكام الدستور دون البعض الآخر) أو الجمود الكلي تأسيساً على إمكانية التعديل في أولهما بعد استيفاء شروط خاصة في هذا الصدد (سواء تعلقت بالمدة الزمنية اللازم انقضاؤها لأحداث التعديل أو بالنصوص القابلة للتعديل دون غيرها) وعدم امكانية هذا التعديل في ثانيهما حتى مع توافر تلك الشروط . ومنها ما يتم المقابلة بشأنه بين الدساتير الدائمة والمؤبدة باعتبار أولاهما من قبيل الدساتير المستمرة غير المقترنة في سريانها بفترة زمنية مؤقتة وثانيتهما مستمرة لا يمكن المساس بنصوصها وأحكامها على مر الزمن ومهما جدت حوادث أو ظروف تحتم ادخال التغيير أو التعديل عليها .

المطلب الأول

الجمود النسبي والجمود المطلق

قد تصدر النصوص والأحكام الدستورية بصورة يستفاد منها ـصراحة أو ضمناًـ عدم امكان تعديلها جملة وتفصيلا طيلة مدة حياة الدستور وعلى اختلاف الفترات الزمنية التي يمر بها وإلى أن ينقضي بإحدى الوسائل المتعارف عليها للانقضاء وفي هذه الحالة يوصف الدستور بالجمود المطلق .

وفي مقابل ذلك فان النصوص والأحكام الواردة بالدستور قد تصدر تصريحاً أو تلميحاً يؤكد عدم امكان تعديلها بصورة نسبية سواء تعلقت تلك النسبية بالزمان أو

ببعض مواد محددة بعينها . ويراد من ذلك أن تقضي نصوص الدستور بعدم إمكانية التعديل خلال مدة زمنية محددة أو الابعد انقضاء ظروف اجتماعية أو سياسية تمر بها دولة هذا الدستور هذا من ناحية أولى ومن ناحية أخرى أن تحرم تلك النصوص تعديل بعض أحكامها مع إجازة تعديل البعض الآخر إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك، ومن هذا القبيل تحريم تعديل نظام الحكم الجمهوري أو الملكي للدولة وهو ما ورد النص عليه -على سبيل المثال- في دستور عام ١٨٧٥ في فرنسا حيث نصت المادة الثامنة منه على عدم جواز تعديل الشكل الجمهوري، وكذلك نص المادة ١٥٦ من دستور عام ١٩٢٣ في مصر التي تحظر تعديل الأحكام المتعلقة بشكل الحكومة النيابي ونظام وراثة العرش ومبادىء الحرية والمساواة وبذلك فان الجمود النسبي يمكن في ظله إحداث تعديل بالدستور مع مراعاة الشروط المقررة لاجراء هذا التعديل سواء تعلقت بالحظر الزمني أو الموضوعي للتعديل، على حين أن الجمود المطلق يعني ببساطة حظر المساس بأحكام الدستور أو تعديلها في أي جانب منها أو خلال أية فترة زمنية يمر بها تطبيقه ومن أشهر أمثلة هذا النوع من الجمود الدساتير اليونانية الصادرة على التوالي أعوام ١٨٦٤، ١٩١١، ١٩٣٥ التي حظرت أي تعديل للدستور بأكمله[٣٦].

(٣٦) من بين أمثلة الجمود النسبي للدساتير.

★ عدم جواز التعديل خلال فترة زمنية معينة:

في مادة أو أكثر: م١٧٦ من الدستور الكويتي التي تحظر اقتراح تنقيح صلاحيات الأمير في خلال فترة النيابة عنه تلك المنظمة بالمواد ٦١، ٦٢، ٦٣ من الدستور.

في الدستور كله: كالدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، والفرنسي الصادر في ١٧٩١، والروماني الصادر عام ١٨٦٦ والمصري الصادر عام ١٩٣٠، والسوري الصادر عام ١٩٥٠.

★ من بين أمثلة حالات الجمود المطلق للدساتير:

في مادة أو أكثر «م٩ من الدستور البرازيلي لعام ١٨٩١، والدستور النرويجي الصادر عام ١٨١٤، واليوناني الصادر عام ١٨٦٤، والمادة ١٥٠ من الدستور المصري لعام ١٩٢٣، والمادة ١٧٥ من الدستور الكويتي الخاصة بأحكام النظام الأميري وضمانات الحرية والمساواة، والمادة ٨٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي تنص في فقرتها الأخيرة على أن «الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون محلا للتعديل».

القيمة السياسية والقانونية للجمود المطلق والنسبي:

تظهر الحكمة من التمييز بين الصورتين المطلقة والنسبية للجمود الدستوري من خلال اختلاف القيمة السياسية والقانونية لكليهما، فعلى حين يجمع الفقه أو يكاد على انعدام القيمتين القانونية والسياسية للجمود المطلق بمعنى تأبيد احكام الدستور وتمردها على التغيير أو التعديل بصفة دائمة ومستمرة بسبب ما ينطوي عليه ذلك الجمود من مصادرة حق الأمة أو الشعب في إعادة النظر في دستوره فضلا عما يؤدي إليه ذلك الحظر من تقييد أجيال مستقبلة بأحكام ونصوص وضعت في ظل جيل سابق كان يمر بعصر ذو أحداث وظروف مغايرة عن تلك التي تعيشها هذه الأجيال مما يؤكد أن اقرار هذا الجمود المطلق يعد عائقا في سبيل تطور الدول والمجتمعات وهو ما شجبته مواثيق واعلانات حقوق الانسان بالنص في صلب عباراتها وبصيغة واضحة صريحة على استمرار ثبوت حق الأمة في تغيير أو تعديل دستورها وأن اسقاط هذا الحق في أحد نصوص الدستور يؤدي إلى تقييد إرادة الأمة في هذا الصدد[٣٧].

على حين يرفض الجميع الاعتراف بأية قيمة سياسية أو قانونية للجمود المطلق نجد أن الأمر يختلف بالنسبة للجمود النسبي الموضوعي أو الزمني حيث ينقسم الفقه إلى اتجاهات ثلاثة في هذا الشأن يذهب أولها ـ جرياً على ما سبق تقريره بالنسبة للجمود المطلق ـ إلى بطلان الأثرين السياسي والقانوني للجمود النسبي لتعارضه مع أعمال مبدأ سيادة الأمة من جانب أول، بالاضافة من جانب ثان إلى أن السلطة الدستورية واضعة هذا الدستور ليس لها أية مكانة سامية تتيح لها تقييد السلطة الدستورية التي تليها بأي قيد متعلق بحقها في إعادة النظر في الدستور.

(37) J. BARTHELEMY, 1926, op. cit., pp.231 et ss.

- J. LAFERRIERE, op. cit., P.279.

- Article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen Française «un peuple a toujour le droit de revoir, de reformer et de changer sa consitution. Une génération ne peut assujetter á ses lois les générations futures».

ـ دكتور محمود حافظ ١٩٥٦، المرجع السابق، ص١٢ وما بعدها.

ـ دكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني «الدستور اللبناني» طبعة ثانية ١٩٦٧/٦٦، صفحات ٨٥، ٩٣، ٩٤.

أما الاتجاه الثاني فيرى أصحابه -على العكس مما سبق- تمتع الجمود النسبي بنوعيه الموضوعي والزمني بالقيمتين السياسية والقانونية الملزمة مادامت النصوص الدستورية تظل سارية مطبقة لم يسقطها انقلاب أو ثورة في المجتمع[٣٨].

وأخيراً يتجه جانب ثالث -معتدل- من الفقه إلى اتخاذ موقف وسط بين أصحاب الاتجاهين الأول والثاني وذلك بالتفرقة بين كل من القيمة السياسية والقانونية للجمود النسبي، فهو يسلم مع أصحاب الاتجاه الأول بانعدام القوة السياسية الملزمة -لهذا الجمود ولكنه يعترف له- في الوقت نفسه ومتفقاً في ذلك مع أصحاب الاتجاه الثاني- بالقوة القانونية الملزمة التي تتبلور في احترام السلطات العامة للدولة لما ورد من أحكام منظمة لها في الدستور ومحددة لعلاقاتها مع الأفراد عملا على استقرار تلك الأحكام وثباتها[٣٩].

ونحن من جانبنا نرفض الاعتراف بالقيمة السياسية الملزمة للجمود الدستوري على كافة صوره المطلقة والنسبية الموضوعية والزمنية وذلك لأنه يجب ألا توجد داخل الدولة سلطة وصاية عليا على ارادة الشعب أو الأمة مصدر السلطة والسيادة فضلا عن أنه لا يكون من المقبول عقلياً أو عملياً فرض إرادة أجيال اندثرت على أجيال لم تر النور بعد وهو الأمر الذي من شأنه الوقوف في سبيل التطور الحتمي للقاعدة القانونية الدستورية في ضوء الظروف والمتغيرات الاقتصادية والسياسية للمجتمع.

وأما فيما يتعلق بالقيمة القانونية للجمود المطلق أو النسبي، فانه يتعين علينا أن نفرق بين القيمة القانونية النظرية له والقيمة العملية، فمن الناحية النظرية لا يمكننا التسليم بهذه القوة القانونية الملزمة وبخاصة فيما يتصل بالجمود الدستوري المطلق لمجافاة ذلك لسنة التطور في تنظيم المسائل الدستورية وتعديل القواعد والأحكام الخاضعة والمنظمة لها، و أما من الناحية العملية فالأمر يختلف وبصفة خاصة فيما يتصل بالجمود النسبي الموضوعي أو الزمني فيمكن أن نعثر على مبرر مقبول لتقييد السلطات

---

(٣٨) دكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ١٩٧٣، من ص٦٦٧ الى ص٦٧١.

- G. BURDEAU, Droit CONSITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES, 11 ème., Paris 1965, pp.48-85.

(٣٩) دكتور طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، ١٩٦٠، ص١٦٨ وما بعدها.

العامة بما ورد في الدستور من نصوص وأحكام جامدة بشأن بعض المواد (الشكل الجمهوري للدولة مثلا) أو خلال فترة زمنية معينة يراد استقرار أمور الدولة وسيرها على نمط تنظيمي معين خلالها مع ملاحظة أن مثل هذا الالتزام القانوني المؤقت يرتبط وجودا وعدما بالظروف الداعية إليه.

المطلب الثاني

الجمود المقترن ببعض الشروط اللازمة للتعديل

لما كان الجمود الدستوري غير متعلق فقط بامكانية التعديل من عدمه -الجمود المطلق أو النسبي- وانما يتصل أيضاً بالاجراءات المتبعة لتمام تعديل الدستور ومدى ما تنطوي عليه من صعوبة وتعقيد تعبران عن درجة الجمود التي يكون عليها الدستور، وبعبارة أخرى فانه في اطار هذا الفرض تكون امكانية التعديل قائمة ولكنها مقيدة ومحددة بما ورد بالدستور من شروط واجراءات يلزم استيفائها لتمامه وتنصب هذه الشروط عادة على الاجراءات المقررة خلال المراحل المختلفة للتعديل ابتداء من الموافقة على مبدأ التعديل أو اقتراحه وحتى التصديق على قائمة التعديلات تمهيداً لسريانه.

أولا: ففيما يتصل باقتراح مبدأ التعديل والموافقة عليه فان من بين مظاهر التشدد أو الجمود هنا اشتراط صدور الاقتراح عن نسبة كبيرة من أعضاء البرلمان تتفوق بكثير عن النسبة اللازم توافرها -عادة بشأن اقتراح القوانين العادية أو تعديلها ومن هذا القبيل ما نص عليه الدستور الألماني الاتحادي من ضرورة توافر أغلبية ثلثا عدد أعضاء مجلس البرلمان للموافقة على مبدأ التعديل للقانون الأساسي، وما ينص عليه دستور ١٩٧١ الحالي في مصر من ضرورة توافر أغلبية ثلث الأعضاء للموافقة على اقتراح التعديل أو اشتراط الموافقة الثنائية لكل من ممثل السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) وممثلي السلطة التشريعية (البرلمان) على التعديل من حيث المبدأ، وبحيث إذا لم يقر أحدهما ذلك امتنع استكمال الاجراءات المقررة للتعديل الدستوري، والمادة ١٤٤ فقرة ٢/أ من الدستور المؤقت للامارات لعام ١٩٧١ والتي أسندت مهمة اقتراح التعديل

الدستوري بوضع مشروعه إلى المجلس الأعلى للاتحاد في الوقت الذي أسندت فيه المادة ١١٠ فقرة ٢/أ من هذا الدستور اقتراح مشروع القانون العادي لمجلس الوزراء وهو سلطة اتحادية أدنى من المجلس الأعلى للاتحاد.

ثانياً: أما فيما يتصل بالموافقة على بنود التعديل وسريانه فان مظهر الجمود الدستوري يختلف في هذه الحالة من دستور إلى آخر في ضوء الاسلوب الذي يتم اتباعه بشأن إنشاء هذا الدستور. ففي الأحوال التي يتم فيها إنشاء الدستور بواسطة لجنة تأسيسية منتخبة من بين أعضاء البرلمان أو بالمشاركة بين هؤلاء وآخرين يتم إختيارهم خصيصاً بواسطة الشعب لذلك نجد أن إقرار التعديل والتصديق عليه يتم بموافقة أغلبية أعضاء هذه اللجنة، وهو ما فعله الدستور البلجيكي عندما اشترط لسريان التعديل الحصول على موافقة أغلبية أعضاء مجلسي البرلمان على أن تكون هيئة نيابية جديدة لاقرار التعديلات المراد ادخالها ويتم ذلك في اجتماع يحضره ثلثا الأعضاء في كلا المجلسين -نصاب معين للحضور- وأن يوافق على التعديل ثلثا عدد الحاضرين.

وفي الأحوال التي يوضع فيها الدستور بوسيلة الاستفتاء الشعبي فان تعديله لابد وأن يتم بنفس الاسلوب وهو ما ذهب إليه كل من الدستور السويسري الاتحادي باشتراطه لتمام سريان التعديل إجراء استفتاء في هذا الصدد وعقب موافقة الولايات المكونة للاتحاد على ذلك، والدستور الفرنسي الذي يستلزم لسريان التعديل للدستور عقب اعتماده من أغلبية أعضاء مجلسي البرلمان عرضه على الشعب في استفتاء عام وإن كان قد سمح بسريان هذا التعديل دون اللجوء للاستفتاء الشعبي في حالة اعتماده بواسطة ثلاثة أخماس عدد أعضاء مجلسي البرلمان المنعقدين في هيئة مشتركة.

والدستور المصري الحالي الذي تنص المادة ١٨٩ منه على أنه في حالة موافقة ثلثا أعضاء مجلس الشعب على التعديل يتم عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، وبحيث إذا ما وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وأخيراً الفقرات أ، ب، جـ من المادة ١٤٤ من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة الصادر في ٢ ديسمبر عام ١٩٧١ والتي حددت خطوات ثلاث أساسية سابقة على التصديق النهائي والاعتماد للتعديل من رئيس الاتحاد في الفقرة د من نفس المادة.

المطلب الثالث

النتائج المترتبة على جمود الدساتير

يترتب على وصف دستور الدولة بالجمود بعض النتائج القانونية البالغة الأهمية والأثر على البناء القانوني للمجتمع، وتتميز تلك النتائج القانونية بالارتباط الوثيق والتكامل فيما بينها بحيث يندر تحقق بعضها دون البعض الآخر أو اختلاف الفترة الزمنية لوجود بعضها عن البعض الآخر ولعل السبب في ذلك هو وحدة المصدر بينها الذي يتبلور في عدم إمكان تعديل نصوص الدستور الجامد إلا بواسطة مجموعة من الاجراءات والاشتراطات الأشد صعوبة وتعقيداً من تلك اللازم استيفاؤها لوضع أو تعديل القوانين العادية، وتتضح هذه النتائج من الاعتراف للقاعدة الدستورية بالسمو على سائر القواعد القانونية الأخرى في المجتمع ومن ناحية ثانية في التمييز بين السلطة التأسيسية (واضعة الدستور) وما اتجهت إليه إرادتها العامة من إنشاء لسلطات أساسية ذات وظائف وحدود واختصاصات منضبطة في الدستور.

وأخيراً ومن ناحية ثالثة ضمان عدم الخروج على ما ورد بالدستور من قواعد وأحكام من جانب إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية من خلال ما يقومان باصداره من تشريعات عادية أو لوائح تنظيمية وهو ما يعبر عنه الفقه في تسمية شهيرة بمشكلة رقابة دستورية القوانين.

الفرع الأول

مبدأ سمو الدستور

يطلق على مبدأ السمو الرئاسي للقاعدة الدستورية على ما عداها من القواعد القانونية الأخرى في المجتمع العديد من التسميات المختلفة لفظياً والمتحدة في معناها منها مبدأ سيادة حكم القانون ومبدأ الشرعية، ومبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ علو الدستور، وبغض النظر عن الاصطلاح القانوني المستخدم فإنه يراد به من جانب أول أن الدستور

يمثل القانون الأساسي الأعلى والمقدس في المجتمع يخضع لأحكامه الأفراد حكاماً ومحكومين على السواء فلا تعلو عليه أية سلطة سياسية أو قانونية وهو أمر منطقي وعقلاني مادام أن الدستور هو المصدر والأساس الذي يركن إليه كل عمل قانوني آخر داخل الدولة ويستمد منه صحته ومدى صلاحيته للتطبيق، ومن جانب ثان فانه تتم التفرقة من خلال هذا المبدأ فيما بين الدساتير الجامدة والمرنة، فعلى حين يجمع الفقه على الاعتراف لقواعد وأحكام الدستور الجامد بالسمو والسيادة على غيرها من القواعد القانونية العادية. نجد أن الدستور المرن الذي يتم وضعه وتعديله في ضوء نفس الظروف والاجراءات التي يوضع أو يعدل بها القانون العادي لا يعترف له بهذا السمو أو تلك السيادة[٤٠].

وتجد الحقيقة السابقة تبريرها المنطقي في اختلاف قوة القاعدة القانونية (شكلياً) باختلاف نوعية الجهة والاجراءات المتبعة في إصدارها، وموضوعيا بالتمييز فيما بين المسائل ذات الطبيعة الأساسية أو الدستورية وغيرها من المسائل التي لا تثبت لها تلك الصفة، ويصبح في هذه الحالة من المنطقي تقدمه القواعد الدستورية على غيرها من القواعد العادية المنظمة لعلاقات الأفراد أو الخاصة بوضع القانون موضع التنفيذ وذلك لصدورها عن السلطة الدستورية المعبرة عن إرادة الأمة مصدر كافة السلطات من جانب أول ولقيامها بتنظيم المسائل الدستورية المتعارف عليها (المتعلقة بشكل ونظام الحكم في الدولة وبسلطاتها الأساسية وحقوق وحريات الأفراد) من جانب آخر، وهو ما يتم التعبير عنه في الاستعمال الشائع بمبدأ تدرج القاعدة القانونية الذي تتربع بمقتضاه قاعدة القانون الدستوري على قمة السلم التدريجي التنازلي أو التصاعدي، على أن يليها في الدرجة القواعد القانونية العاديـة وأن تقبـع في نهـايـة هـذا التـدرج القـاعـدة اللائحيـة التنظيمية.

---

(40) ESMEIN, Elements de droit constitutionnel Français et comparé, Sirey, 1927-1928, t. 1, pp.617 et ss.

- ويذهب الى عكس هذا الرأي أي الى الاعتراف بسمو القواعد الدستورية المرنة اسوة بالقواعد الدستورية الجامدة:

- GEORGES BURDEAU, 1950, t. 3, op. cit, P.348.

- دكتور عبدالحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة، طبعة أولى ١٩٥٨ ص٢٩٣.

- دكتور السيد صبري، مبادىء القانون الدستوري، طبعة رابعة، ١٩٤٩، ص٢٢٣.

«الفرع الثاني»

«التفرقة بين السلطة التأسيسية وما أنشأته في الدستور من سلطات عامة»

لاشك في أن الاعتراف بسمو القاعدة الدستورية على ما عداها من القواعد القانونية الأخرى في المجتمع أمر يترتب عليه بصورة تبعية حتمية التمييز فيما بين السلطة المضطلعة بوضع الدستور وما قامت هذه السلطة التأسيسية بإنشائه من سلطات أساسية عامة في الدولة أي أنه يتعين التمييز فيما بين السلطة الدستورية المؤسسة التي تضطلع بتقرير أحكام الدستور وبين السلطات العامة في الدولة التي تتحدد خصائصها ووظائفها وطريقة انشائها وضوابط عملها بواسطة هذه السلطة المؤسسة، فعلى حين نجد هذه الأخيرة مطلقة الحرية من أي قيد يرد على صلاحيتها في تحديد الاطار الذي ترتضيه للسلطات العامة وتطلق اختصاصات كل منها نجد أن السلطات العامة تظل خاضعة ومقيدة بارادة السلطة التي أنشأتها والمعبر عنها بالقواعد المدونة في الدستور والمحددة لسير وظائفها بحيث لا يمكنها الخروج عنها سواء باغتصاب اختصاص اسندة الدستور إلى غيرها أو سواء بالتنازل عما خولها الدستور حق ممارسته من اختصاصات بتفويضها إلى غيرها من السلطات اللهم إلا إذا صرح أو أجاز الدستور لها ذلك فيجب النزول على رغبته في هذه الحالة احتراماً للارادة العامة التي قامت بوضعه.

الفرع الثالث

مشكلة رقابة دستورية القوانين

«LE CONTROLE DE LA CONSITUTIONNALITE DES LIOS»

يثير وضع القاعدة الدستورية بالنسبة لغيرها من القواعد القانونية الأخرى مشكلة أساسية نابعة من ضرورة الالتزام -في الدول ذات الدساتير الجامدة- بصدور تلك القواعد القانونية الأخرى مطابقة للقواعد الدستورية السارية . ذلك أن الدستور يمثل داخل الدولة القاعدة القانونية الأساسية التي تتفوق على سائر القواعد الأخرى فتحتل المرتبة العليا في مواجهتها بسبب أهميتها السياسية المستمدة من حكمها لجميع التنظيمات والسلطات السياسية العليا في الدولة وقيامها مباشرة أو بطريق غير مباشر بتحديد معالم النظام القانوني الملزم المطبق عليها .

ويترتب على ما سبق نتيجة بالغة الأهمية مؤداها عدم امكان إصدار أية قاعدة قانونية بالمخالفة للقوانين الدستورية ، وحتمية اعتناق مبدأ الرقابة على مطابقة القوانين للدستور حفاظاً على مبدأ الشرعية ضد أي اعتداء عليه أو مساس بمضمونه ذلك أنه بدون فرض هذه الرقابة لن تكون المرتبة العليا التي يحتلها دستور الدولة سوى مبدأ خال من أي مضمون أو فاعلية معتبرة[٤١] .

---

(41) G. BURDEAU, Précis de droit consitutionnel, éd. 1947, pp.63 et ss.

- ANDRE DE LAUBADERE, Cours de droit consitutionnel, 1953, pp.59 et ss.

- H. KELSEN, La garantie juridictionnelle de la consitution R.D.P. 1928,P.

★ وانظر في الفقه العربي:

- دكتور وايت ابراهيم ودكتور وحيد رأفت ، القانون الدستوري ، ١٩٣٧ ، ص١٠ وما يليها .

- دكتور السيد صبري ، ١٩٤٩ ، المرجع السابق ، ص٢٢٧ وما يليها .

غير أن حدود مشكلة الرقابة على مطابقة القوانين الدستورية ليست بالسهولة والوضوح السابقين فإن هناك العديد من المشاكل الفرعية التي عني الفقه والقضاء والمشرع بحسمها والوصول إلى نتيجة نهائية بصددها . منها المتعلق بالفكرة أو الأساس الذي تقوم عليه عملية رقابة دستورية القوانين وموقف الدول المختلفة من أعمال تلك الرقابة سواء تلك المعترفة بها أو المنكرة لها ، ومنها المتعلق بالأساليب المتبعة لوضع الرقابة على دستورية القوانين موضع التنفيذ في الدول الآخذة بها ، وكذلك من بينها ما يتصل بالنتائج المترتبة على أعمال الرقابة على دستورية القوانين أو ما يتم التعبير عنه في اصطلاح آخر بالجزاء المترتب على عدم دستورية القوانين ، وأخيراً موقف المواطن الفرد من ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وهل يمكنه الاسهام فيها أم يمتنع عليه ذلك .

تلك هي النقاط الأساسية التي يدور في فلكها بحث مشكلة رقابة دستورية القوانين ، وسوف نضيف إليها ما يتم في دولة الامارات بصدد حسم تلك المشكلة وتقديرنا المتعلق بالوسائل والحلول المثارة بشأنها في إطار من التطور التاريخي الوثائقي الدستوري والقانوني العادي لها .

أولا : أساس المشكلة ومواقف الدول من الرقابة على دستورية القوانين :

نشأت مشكلة الرقابة على دستورية القوانين عن حدوث نوع من الخلط أو الغموض فيما بين القواعد القانونية على اختلاف نوعيتها ودرجتها الرئاسية (دستورية ـ عادية ـ لائحية) وبسبب عدم تقرير أي جزاء توقعه السلطات المحددة في الدستور عند حدوث أي انتهاك لقواعده . ولما كانت مطابقة القواعد القانونية العادية لأحكام ونصوص الدستور هي في التحليل الأخير الضمانة الكبرى لحماية حقوق وحريات الأفراد وعدم افتئات السلطات الحاكمة عليها فانه قد أصبح متعيناً تقرير نوع من الرقابة على دستورية

=

ـ دكتور سليمان الطماوي ، مبادىء القانون الدستوري المصري والاتحادي ، ١٩٥٨ ، ص١٠٨ .

ـ الاستاذ السيد علي السيد ، رقابة دستورية القوانين ، مجلة مجلس الدولة ، ١٩٥٠ ، السنة الأولى ص٦٢ .

ـ دكتور أحمد كمال أبوالمجد ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، طبعة ١٩٦٠ ، ص٥٧١ وما يليها .

القوانين يؤدي إلى الإبطال للقواعد المخالفة للدستور وبخاصة إذا ما كان المبدأ السائد في الدولة هو اعتناق الأسلوب المدون للدساتير(٤٢).

هذا وعلى الرغم من وضوح الفكرة الأساسية التي بني عليها الاعتراف بحتمية الأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين فقد انقسمت مواقف الدول إلى جانبين ذهب أولهما إلى الامتناع عن أعمال المبدأ وعدم الاعتراف به، واتجه ثانيهما -على العكس- إلى التسليم بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، ونعرض فيما يلي لموقف كلا الفريقين مدعماً بما يستند إليه من حجج.

١ - دول عدم الاعتراف بالرقابة على دستورية القوانين:(٤٣)

تتزعم فرنسا الدول التي تمتنع عن فرض الرقابة على دستورية القوانين -على الأقل من الناحية الرسمية- وتنضم إليها في هذا الصدد الغالبية الساحقة من الدول الأوروبية التي يسودها فهم عام مؤداه عدم أحقية القضاء في القيام بتفسير نصوص الدستور أو النظر في مدي مطابقة القوانين لها من عدمه، ولقد ساعد على ذيوع هذا الاتجاه العديد

---

(42) JOSEPH BARTHELEMY, La Distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires dans la Monarchie de Juillet, R.D.P. 1909, P.7.

-«التفرقة بين القوانين الدستورية والعادية».

- وانظر أيضاً في مبدأ الدستورية للقوانين ودور الدساتير في النظم السياسية:

- Association internationale de science politique. Colloque Sept. 1962 sur la constitutionnalisme et le roîe des consitutions dans les systémes politiques.

- يلاحظ أن رقابة الدستورية في الدول ذات الدساتير العرفية مختلف على وجودها، باعتبار عدم وجود نص دستوري مدون فيها تراقب في ضوئه دستورية القوانين واللوائح، ونرى أن تلك الرقابة متحققة على الأقل بالنسبة للشطر المدون في هذه الدساتير التي ليست جميع أحكامها الدستورية جملة وتفصيلاً غير مدونة شريطة أن تكون تلك الدساتير العرفية جامدة.

(٤٣) دكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ١٩٧١، دار الفكر العربي، ص١١٩ «من بين دساتير الدول التي حظرت صراحة الرقابة على الدساتير الدستور البلجيكي الصادر في سنة ١٨٣١ والدستور البولندي الصادر في سنة ١٩٢١».

من العوامل القانونية والعملية التي وجد فيها أنصاره السند الذي يدعم موقفهم المعارض لأعمال رقابة الدستورية على القوانين، ويمكننا بلورة أهم هذه الحجج فيما يلي:

(أ) إن إصدار القانون بالشكل والشروط والإجراءات الرسمية المحددة له يعد شهادة قاطعة بدستوريته، وعدم انطوائه على ما يخالف أحكام الدستور ومن هنا فإنه لا يوجد أي مبرر لإعادة البحث في مدى دستورية ذلك القانون من جديد ولقد سادت هذه الفكرة بصفة خاصة في ألمانيا وانتقلت منها إلى فرنسا وسائر الدول الأوروبية.

(ب) بالرغم من عدم إعطاء الفقه المعارض لرقابة الدستورية في فرنسا درجة الأهمية البالغة للإصدار كما هو الحال في ألمانيا إلا أنه يعلل عدم أحقية القضاء في بحث دستورية القوانين بالنصوص القانونية والدستورية الواردة في إعلانات ومواثيق الحقوق والتي أجمعت على منع القضاء من المشاركة في الوظيفة التشريعية -التي هي صميم عمل البرلمان- سواء بطريق مباشر أو غير مباشر أو حتى بمجرد وقف تنفيذ القانون أو عرقلة تطبيقه لما في ذلك من خروج على نطاق ومضمون الوظيفة القضائية المحددة في الدستور. ومن هذا القبيل نص المادة الحادية عشرة من قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٧٩٠ والمادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسي التي تحرم قيام القضاء بالتدخل في ممارسة وظيفة التشريع سواء بوسيلة عمل لوائح متضمنة لأحكام تشريعية أو منع نفاذ القوانين والمادة الثالثة من القانون الدستوري الصادر في ٣ سبتمبر عام ١٧٩١ والمادة ٢٠٣ من دستور السنة الثالثة من الثورة.

(جـ) أن التطبيق السليم لمبدأ فصل السلطات يحتم منع القضاء من التدخل في بحث دستورية الق..ين، إذ أن مهمة القضاء الأساسية تنصب على تطبيق وتفسير القوانين العادية وليس الحكم على مدى دستوريتها، هذا فضلا عن أن تخويل القاضي حق الحكم على دستورية القوانين يجعل منه سلطة سياسية عليا تسمو على غيرها من السلطات العامة دون أن تتحمل أية مسئولية مقابلة لتلك السلطة.

(د) أن القضاء في فرنسا قد درج على احترام القاعدة ا[illegible]ية المستقرة تاريخياً المتعلقة بعدم فرض الرقابة على دستورية القوانين، يعزز من هذا الالتزام الأحكام الواردة بنصوص إعلانات حقوق الإنسان والتي من بينها نص المادة الثالثة من إعلان

عام ١٧٨٩ التي تقرر أن القانون هو التعبير الحي والرسمي عن الإرادة العامة للأمة، ولما كان البرلمان هو المعبر عن تلك الإرادة فلا يسوغ للقضاء أن يأتي ليعطل أعمال هذه الإرادة بحجة النظر في دستورية القوانين وإلا كان في ذلك اعتداء صارخاً على مبدأ سيادة الأمة الذي يحتم استقلال البرلمان في ممارسة تلك السيادة.

يضاف إلى ما سبق أن أمر جهاز القضاء لا يزال بين يدي السلطة التنفيذية المتعاونة مع السلطة التشريعية (البرلمان) سواء فيما يتعلق بتعيين أعضائه أو نقلهم أو ترقياتهم مما يفقد ذلك الجهاز استقلاله الكامل بالرغم من ضمان عدم القابلية للعزل المعترف به لأعضائه.

(هـ) أن الرقابة على دستورية القوانين فيها اخضاع للقواعد القانونية للتيارات السياسية المتقلبة ذلك أن الدساتير ليست وثائق قانونية خالصة، وإنما هي في الوقت ذاته وثائق سياسية واجتماعية وإقتصادية تتطور وتتبدل مع تطور وتبدل الظروف المختلفة للمجتمع ومن ثم فهي من طبيعة سياسية غير مستقرة والقانون يجب ألا يكون نهباً لتلك الأهواء المتقلبة، هذا فضلاً عن أن انشغال المواطنين بأمر الرقابة على دستورية القوانين والإيمان بما يصدره القضاء -في هذا الشأن- من أحكام عائق أساسي نحو ممارسة العمل الديمقراطي في الدولة.

غير أنه برغم الحجج العديدة السابقة فإن التحول عن هذا الموقف في فرنسا ذاتها وفي بعض الدول الأوروبية كالنرويج قد أخذ في الظهور متجهاً نحو تبني فكرة الرقابة على دستورية القوانين سواء بصورة غير رسمية خفية أو من خلال أعمال ما يسمى بالرقابة السابقة على صدور القانون نفسه من جانب مجلس ذو مستو عال في تشكيله وهو الأمر الذي سوف نزيده تفصيلا بمناسبة الحديث عن صور وأساليب الرقابة على دستورية القوانين(٤٤).

---

(44) GASTON GEZE, Le Controle juridictionnel des lois R.D.P 1924, pp.399-430.

- LAROQUE, Les juges Français et le controle de la loi R.D.P. 1936, pp.322-376.

- DUEZ, Le controle juridictionnel de la consitutionnalité des lois Français. Mélanges Hauriou, 1929, pp.211-249.

- دكتور محمود حافظ، التفويض التشريعي في فرنسا ومصر، ١٩٥٦، ص٣٠٨ وما يليها.

٢ ـ دول الاعتراف بالرقابة على دستورية القوانين:

لم تفلح الأسانيد السابقة لمعارضي الرقابة على دستورية القوانين في منع ذيوع أمرها فظهرت آراء فقهية عديدة تنادي بالتخلي عن ذلك الموقف السلبي من جانب القضاء وتخويله حق فرض الرقابة على الدستورية من بينها بصفة خاصة آراء الفقهاء هوريو وبارتلمي وديجي وميستروولان الذين قاموا بالرد على الحجج المشار إليها آنفاً.

فمن ناحية أولى نجد أن حجة الإصدار كشهادة على دستورية القوانين ليست لها نفس الأهمية في فرنسا المعروفة عنها في المانيا فليس الإصدار شهادة قاطعة بصحة القانون ودستوريته ومن ثم إلزام القاضي به، وبخاصة أنه ليس هناك ما يسمى بالتأبيد القانوني سواء في أحكام النصوص الدستورية أو النصوص التشريعية العادية الخاضعة للتبدل والتغير وفقاً لسنة التطور في المجتمع المطبقة فيه.

ومن ناحية ثانية فإن النصوص التشريعية المانعة للقضاء الفرنسي من بحث دستورية القوانين مقصورة على فرنسا وحدها بسبب ظروفها التاريخية الخاصة ومن ثم فهي لا تسري بالنسبة لغيرها من الدول، فضلاً عن أن الفقه المعاصر قد فسرها بما يجعلها تتيح للقضاء أعمال رقابته على دستورية القوانين.

ومن ناحية ثالثة فإنه لا يوجد أدنى تعارض فيما بين تطبيق مبدأ فصل السلطات والاعتراف للقضاء بحقه في رقابة دستورية القوانين إذ أن هذه الرقابة لا تخرج عن نطاق طبيعة الوظيفة القضائية، فالتعارض المحتمل حدوثه أمام القضاء بين النصوص الدستورية والقانونية واللائحية ملزم بحسمه واستبعاد النص غير الواجب التطبيق من بينها أي منع نفاذه أو تطبيقه دون أن يصل في ذلك إلى درجة إلغاء النص تماماً وكلية.

ومن ناحية رابعة وأخيرة فإن السماح للقضاء برقابة دستورية القوانين فيه تأكيد وضمان لمبدأ المحافظة على مشروعية أعمال الدولة وتصرفاتها وصيانتها من الإلغاء قبل أن تصدر مستندة إلى قوانين غير دستورية.

هذا ويضيف الفقه المؤيد للرقابة على دستورية القوانين إلى ما سبق بعضاً من الأسانيد المؤيدة لوجهة نظرهم يمكن بيانها بإيجاز فيما يلي.

(أ) أن الدستور هو القانون الأساسي والأعلى والسيد المطلق في الدولة، ومن هنا فإنه يكون من المستحيل عقلا ومنطقا القيام بتغييره أو مخالفة أحكامه بالوسائل العادية المتبعة بشأن تغيير سائر القواعد القانونية الأخرى في المجتمع هذا فضلا عما يتميز به الدستور من ثبات نسبي بالنظر إلى غيره من القواعد القانونية الأخرى في المجتمع، والقول بغير ذلك يفقد الدستور مكانته العليا والاحترام الذي يحظى به من جانب الحكام والمحكومين من حيث قدسية أحكامه.

(ب) أن العمل التشريعي العادي الصادر بالمخالفة لنصوص وأحكام الدستور لا يمكن اعتباره قانوناً بأي حال من الأحوال ويجب -من هنا- أن يمتنع القاضي عن تطبيقه، ويصبح من صميم عمله وقف تنفيذه، ذلك أن صدور مثل هذا العمل يعد تجاوزاً بل وخروجاً عن الحدود المرسومة له سلفاً من جانب سلطة أعلى من السلطة التي قامت بإصداره.

(جـ) أن الدساتير بما لها من سلطة طبيعية غير محدودة أو مقيدة يستحيل محاولة القيام بفرض القيود عليها، وإنما على العكس تكون هي مصدر التقييد لغيرها من القواعد الصادرة عن كافة السلطات في الدولة بما فيها السلطة التشريعية العادية والسلطة القضائية المسئولة عن تطبيق القوانين.

نخلص مما سبق إلى أن القانون الذي يصدره المشرع على خلاف نص في الدستور لا يمكن أسباغ تسمية القانون بمعناه الاطلاحي عليه، كما لا يمكن الاستناد إليه في تقرير الحقوق ويلتزم القاضي بعدم تطبيقه بسبب عدم صحته أو سلامته دستورياً.

وعلى الرغم من عقلانية ومنطقية هذا الاستخلاص ونشوئه عن أسانيد غير قابلة للتفنيد أو النقد، فإن واقع الممارسة الفعلية للرقابة على دستورية القوانبن يثير العديد من

المشاكل التي تدفع إلى التردد في أعمال تلك الرقابة على اختلاف صورها وأساليبها أو تدفع على الأقل إلى محاولة تعزيزها من خلال الاستعانة بالرأي العام في القيام بها أو إسناد أمرها إلى هيئات سياسية أو شبه سياسية أو إلى محاكم ذات تشكيل خاص، وجميعها وسائل عملية للرقابة ننتقل الآن إلى بحثها وتقييمها في ضوء النقطة التالية من البحث.

ثانياً: أساليب ممارسة الرقابة على دستورية القوانين:

يمثل الإنسان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة الغاية والهدف النهائي الذي يعتبر القانون الدستوري الوسيلة الأساسية لتزويده بالحقوق والحريات والضمانات الأساسية في مواجهة السلطة الحاكمة للدولة بمختلف هيئاتها وأشكال أنظمتها السياسية وانطلاقا من هذا المفهوم فإن أية رقابة على دستورية القوانين لا يسهم فيها المواطن إلى جانب الأجهزة السياسية أو شبه السياسية أو شبه القضائية أو القضائية تخرج عن نطاق الشرعية الديمقراطية المكلفة بمنع الاعتداء على الحقوق والحريات العامة المقدسة للفرد بواسطة ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين غير دستورية، كما يخل ذلك بمبدأ التوازن المستهدف تحقيقه فيما بين السلطة والحرية في المجتمع وهو ما يهدد هذا الأخير بالإنهيار.

هذا وبالرغم من معقولية المنطق القائل بإسهام المواطن الفرد في الرقابة على دستورية القوانين ذلك الذي يظهر بدوره غاية في الوضوح في ظل الدول الاتحادية المركبة عنه في الدول البسيطة الموحدة، على الرغم من ذلك فإن جانباً من الدول يتجه صوب حرمان المواطن من هذا الإسهام في الرقابة على دستورية القوانين مسنداً هذه المهمة إلى هيئات وسلطات تابعة للدولة[٤٥].

(45) CRISAFULLI, Le systéme de controle de la consitutionnalité des lois en Italie, R.D.P. 1968. P.83.

وسوف نتناول هنا الأساليب المختلفة للرقابة في إطار موقف كل من الدول المعترفة للمواطن الفرد بحق الإسهام فيها والدول التي تحرمه من حق ذلك الإسهام.

١ ـ رقابة دستورية القوانين حق متاح لكل مواطن: «الوسيلة القضائية للرقابة»:

يعد ذلك النظام للرقابة أفضل وأدق الأنظمة المعترفة بالرقابة على دستورية القوانين إذ يسمح للمواطن فيه بأن يراقب من خلال القضاء ما يحدث من انتهاكات القوانين لحقوقه التي تم تسجيلها وحمايتها في الدستور، وأن يترتب على ذلك إعلان بطلان هذه القوانين (في حالة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية المبتدأة) وعدم تطبيقها أو وقف نفاذها (في حالة الرقابة عن طريق الدفع الفرعي) ومن ثم حصوله على نتائج إيجابية لدوره الإسهامي في فرض الرقابة على دستورية القوانين.

أ ـ الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

Contrôle par voie dAction

يقوم المواطن في هذه الحالة بمهاجمة القانون مباشرة أمام القضاء من خلال دعوى مبتدأة يرفعها أمام محكمة خاصة طالباً إلغائه بسبب ما ينطوي عليه من إعتداء على حقوقه الواردة بالدستور والتي يكفل هذا الأخير حمايتها، ومثل هذه الوسيلة للرقابة لا يمكن تحريكها إلا في الحالات التي يوجد فيها نص دستوري صريح يسمح بها، وبحيث يترتب على تأييد القضاء لوجهة نظر المواطن في القانون غير الدستوري الحكم بإلغائه ويعد هذا الحكم ملزماً للكافة لا يجوز مخالفته أو الخروج عليه مستقبلاً من جانب كافة السلطات في الدولة.

هذا ويلاحظ أن تنظيم الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية يختلف بإختلاف الدول الآخذة بها، فنجد أن البعض منها يجيز تقديم هذه الدعوى أمام المحاكم العادية على

حين يذهب البعض الآخر صوب إجازة رفعها أمام محاكم خاصة أو ذات تشكيل دستوري معين، ونسوق للتدليل على ذلك المثالين التاليين[٤٦].

(١) في جمهورية ألمانيا الاتحادية:

أنشئت المحكمة الدستورية الاتحادية بموجب القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٢٣ مايو ١٩٤٩ (الدستور الاتحادي لجمهورية ألمانيا) وتم تحديد اختصاصاتها بموجب القانون الصادر في ١٢ مارس ١٩٥١، ويسمح هذا القانون للمواطنين باللجوء مباشرة بأنفسهم إلى المحكمة الدستورية في الحالات التي يلحق بهم ضرر في حقوقهم الدستورية بوسيلة الطعن المباشر أو الدعوى الأصلية، تلك التي تم تقنينها دستورياً منذ التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٦٩.

هذا ويتم أسباغ قوة القانون الملزمة على ما تصدره المحكمة الدستورية الاتحادية من أحكام بإلغاء القوانين غير الدستورية بناء على الطعون المقدمة مباشرة من المواطنين العاديين، فضلا عن إعطاء تلك المحكمة صلاحية إصدار أحكام تفسيرية ملزمة للدستور بشأن القوانين المطعون فيها أمامها[٤٧].

---

(46) JEAN ROOCHE, 1973, op. cit., P.10.

«يتم تحريك الدعوى الأصلية بعدم الدستورية أمام محكمة خاصة غالباً ولا يتاح لسائر المحاكم التصدي لنظر تلك الدعوى».

(٤٧) تفرض المحكمة الدستورية الاتحادية أيضاً رقابتها على دستورية القوانين الحزبية، ولقد أصدرت في هذا الصدد حكماً في اكتوبر ١٩٥٢ بعدم دستورية حزب الرايخ الاشتراكي، وفي يوليو ١٩٥٦ حكماً بعدم دستورية الحزب الشيوعي.

- BUERSTEDDE, La cour constitutionnelle de la R.F.A. Revue internationale de droit comparé, 1957, P.56.

- PIERRE CHENUT, La justice constitutionnelle en Allemagne et le tribunal constitutionnel de Karlsruhe, thése Paris, 1956.

- LASSALLE, Les limites du controle de constitutionnalité en Allemag ne occidentale R.D.P. 1953, P.106

(٢) في سويسرا الاتحادية:

بالرغم من تماثل الوضع بين ألمانيا وسويسرا من حيث كفالة حق اللجوء مباشرة من المواطنين إلى القضاء للطعن بطريق الدعوى الأصلية المبتدأة في القوانين غير الدستورية، إلا أن استعمال هذا الحق محدود من حيث موضوعه أو محله في سويسرا عنه في ألمانيا، حيث يسمح بقبول تلك الطعون في مواجهة القوانين الخاصة بالمقاطعات السويسرية التي خالفت الدستور الاتحادي أو دساتير المقاطعات دون أن يسمح بها في مواجهة القوانين الإتحادية التي لا تخضع لرقابة الدستورية.

ب ـ الرقابة عن طريق الدفع الفرعي: Contrôle par voie d'Exception

تتخذ وسيلة الرقابة على دستورية القوانين في هذه الحالة مظهرا مختلفا عن سابقتها، إذ يفترض في هذه الحالة وجود دعوى مقامة أمام القضاء ـأياً ما كان نوعهاـ يراد تطبيق قانون معين عليها، ويحدث أن يتمسك أحد طرفي الدعوى بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه مطالباً بعدم سريانه فإذا ما أقره القاضي على طلبه فإنه يمتنع عن تطبيق ذلك القانون دون أن يقوم بإلغائه، ومن ثم فإن هذا القانون يمكن أن يسري في المستقبل سواء بالنسبة للمحكمة ذاتها في دعاوى أخرى أو لغيرها من المحاكم الأخرى. إذ أن حجية هذا الحكم تكون نسبية وليست مطلقة كما هو الحال في الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية.

هذا وقد انتشرت تلك الوسيلة للرقابة في بعض الممالك البريطانية القديمة مثل كندا واستراليا والولايات المتحدة الأمريكية بصفة خاصة والتي اقترنت تسمية تلك الوسيلة الرقابية بها فأطلق عليها تسمية الأسلوب الأمريكي للرقابة وهو ما نحاول بيانه بشيء من التفصيل فيما يلي:

جـ ـ الاسلوب الأمريكي لرقابة دستورية القوانين: (الرقابة عن طريق الدفع):

يجد هـذا الأسلـوب في الرقـابـة مصـدره في الحكـم الشهيـر الذي أصـدره القـاضي «مارشـال» عـام ١٨٠٣ في قضيـة «Marbury V. Madison» والذي أكـد فيـه على دور القاضي في ممارسة الرقابة على سلامة الدستور باحترامه وتفضيله على القانون عند تعارضهما وذلك بالامتناع عن تطبيق القانون[٤٨].

هذا ويعتبر الأسلوب الأمريكي للرقابة أكثر تحريراً واتساعاً من الأساليب الأخرى المتعارف عليها للرقابة، وذلك بسبب تخويله حق الرقابة لكافة القضاة والمحاكم على إختلاف درجاتهم ونوعياتهم وإن ظل محتفظاً للمحكمة العليا باليد الطولى في هذا الصدد ولعل ذلك هو السبب الأساسى الذي دفع البعض إلى إطلاق تسمية «حكومة القضاة» «Gouvernement du juges»[٤٩] على هذا النظام بالنظر إلى تلك الفترة الزمنية التي كانت المحكمة الاتحادية العليا تتدخل فيها لمنع تنفيذ قرارات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وبخاصة في ظل السياسة الاقتصادية للرئيس «روزفلت» غير أن تلك الرقابة القوية قد زالت الآن في غالبية مظاهرها وأصابها نوع من الخروج على المضمون التقليدي لها الذي

---

(48) JACQUES LAMBERT, Les origines du controle juridictionnel de la consitutionnalitée des lois fédérales aux Etats-Unis d'Amérique, R.D.P. P.1931, pp.5 et ss.

ـ دكتور أحمد كمال أبوالمجد، المرجع السابق، ص١٨٥ وص٣٢١ وما بعدها.

ـ أنظر تفصيلات هذه القضية ودور القاضي «جون مارشال» فيها، في مؤلف المحكمة العليا في الولايات المتحدة، تأليف جيرالد جونسون، ترجمة عمر الاسكندراني، مكتبة القاهرة الحديثة، من ص٣٩ الى ص٦٥.

- P. JUILLARD, et PINTO, Jurisprudence consitutionnelle de la cour-supérieur des Etas-Unis 1965.

(٤٩) راجع في هذا المعنى مؤلف أضواء على دستور الولايات المتحدة، ثماني مقالات جمعها وأعدها للنشر وكتب لها مقدمة، م.جدهارمون، ترجمة أمير كامل ومراجعة صفوت عبدالحليم، ١٩٨٢، مكتبة الانجلو المصرية، ص٨٣ وما بعدها.

كان يتبلور في الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري دون القيام بإلغائه وهو ما يمكن تسميته في عبارة أخرى الأثر النسبي لحجية أحكام القضاء[٥٠].

المظاهر المستحدثة للرقابة على الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

من الملاحظ أن الرقابة على دستورية القوانين لا تمارس ـ حالياً ـ بوسيلة الدفع الفرعي فحسب وإن كانت تلك هي الوسيلة الأساسية حتى الآن، ذلك أن التطبيق العملي قد أضاف أسلوبين فنيين آخرين إليها يعرف أولهما بالأمر القضائي المانع «Injonction» والذي يمكن للمواطن بموجبه أن يطلب إلى القاضي إصدار أمر إلى أحد الموظفين يحظر فيه عليه تنفيذ قانون ينطوي على إلحاق الضرر بذلك المواطن على خلاف نصوص الدستور، ويطلق على ثانيهما الحكم التقريـري «jugement Declaratoire» وهو عبارة عن وسيلة فنية وإجرائية غاية في الدقة، تتدخل في المرحلة السابقة على تطبيق القانون في مواجهة المواطن الذي يطلب إلى القاضي ـ في حالة الضرورة ـ أن يأمر بعدم دستورية ذلك القانون، وفي هذه الحالة تصبح الإدارة ملزمة بعدم تطبيق ذلك القانون على الموضوع محل البحث. ويمكننا أن نستخلص من هذا الأسلوب الفني الثاني للرقابة أن القضاة الأمريكيين لا يظهرون بوصفهم سلطة ثالثة في الدولة ـ فحسب ـ وفقاً للتقسيم الثلاثي لسلطات الدولة الذي أدلى به «مونتسكيو» وإنما باعتبارهم أعضاء في هيئة تستحوذ على صلاحية إسباغ صفة الشرعية القانونية على أعمال السلطات الأخرى في الدولة بل ويصل به الأمر في هذه الحالة إلى حد الحلول محل السلطة السياسية ومن

---

(50) ROGER PINTO, La fin du gouvernement des juges. R.D.P. 1950, pp.833 et ss.

- M. GALLAND, Le controle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis, 1932.

ـ د محمد كامل ليلة، ١٩٧١، المرجع السابق، ص١٣٨ «...القانون الأمريكي قانون قضائي تضعه المحاكم، أي انها تقوم بالوظيفة التشريعية بصورة مقنعة تحت ستار رقابة دستورية القوانين».

ـ د أحمد كمال أبوالمجد، ١٩٦٠، المرجع السابق، ص٥٢١: ص٥٢٣ «حملة المحكمة على قوانين الاصلاح الجديدة».

هنا استوحى اصطلاح «القضاة الحكام» إشارة إلى المكانة التي يحتلها القضاء في النظام الدستوري الأمريكي، بوصفه جهة الفن القانوني بمعناه المطلق[٥١].

وأخيراً فإن رقابة القضاء الأمريكي على الدستورية قد اتسعت الآن بحيث شملت إلى جانب القوانين الاتحادية أو الخاصة بكل ولاية على حدة، اللوائح والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، كما تخطت الحدود والحواجز الجغرافية للقارة الأمريكية الشمالية بحيث طبقت في العديد من دول القارة الأمريكية الجنوبية وكندا وإستراليا و النرويج.

٢ ـ رقابة دستورية القوانين غير المعترف بها للمواطنين (التطبيق الفرنسي):

يلاحظ في ظل هذا الفرض أن الرقابة يكون مسموحاً بها فقط للهيئات السياسية أو شبه السياسية أو القضائية للدولة، فيمكن ممارستها بواسطة أحد المجالس أو الهيئات السياسية ما لم يقصر الدستور ـبنص صريح فيهـ حق القيام بها على هيئة محددة بذاتها ولا يجد هذا الأسلوب الرقابي سنداً قوياً يدعمه لما يترتب عليه من إبعاد المواطنين عن ممارسة أي دور في الرقابة على الدستورية ومن هنا فإنه يعد أسلوباً أقل ديمقراطية من سابقه الذي يعطي المواطن دوراً إيجابياً نشطاً في مجال الحياتين الدستورية والسياسية للدولة، هذا فضلاً عن عدم حمايته لحقوق المواطنين ضد تعسف السلطات بها، وفي النهاية يبدو كما لو كان مجرد وسيلة فنية لتقسيم الاختصاصات بين السلطات العامة المحددة في الدستور.

---

(51) MATHIOT A., La cour supréme a la fin de l'administration johnson, R.F.S.P. 1969, P.264.

- P. VIALLE, La cour supréme et la representation politique aux Etats-Unis Nouvelle, essai sur le gouvernement des juges, 1972.

ـ دكتور أحمد كمال أبوالمجد، ١٩٦٠، المرجع السابق، انظر ص٢٤٦ «تعريف أوامر المنع وخصائصها العامة»، وص٢٧٣ وما يليها «نشأة الأحكام التقريرية وتحديد طبيعتها».

في ضوء ما سبق نجد أن مبدأ سمو الدستور غير مطبق في مواجهة القوانين العادية بل أنه مجرد من أي مضمون لحرمانه المواطنين من الاستناد إليه لحماية حقوقهم وحرياتهم من افتئات القوانين عليها وحرمانهم من التمتع على قدم المساواة مع غيرهم من مواطني دول الرقابة على دستورية القوانين بدور نشط وإيجابي في هذا المجال[٥٢].

أ ـ رقابة الرأي العام: Le Contrôle par l'opinion public

يتمثل الأسلوب التقليدي للرقابة على دستورية القوانين في رد الفعل الذي يبرزه الرأي العام في الأحوال التي يخالف فيها القانون أحكام الدستور والذي قد يصل في أقصى صوره إلى الثورة الشعبية العارمة أو تمرد بعض قطاعاته عند مخالفة السلطة التشريعية فيما تصدره من قوانين ما تكفل الدستور بتقريره وحمايته من حقوق مقدسة وحريات أساسية لأفراد الشعب[٥٣].

---

(52) HANS KELSEN, La garantie juridictionnelle de la constitution, op. cit., P.197 et ss.

ـ ولقد انقسم الفقه الفرنسي على نفسه بين مؤيد ومعارض لرقابة القضاء على دستورية القوانين بل ان البعض قد تردد بين التأييد والاعتراض في فترات مختلفة من التعليق على الأحكام القضائية الصادرة عن محكمتي النقض ومجلس الدولة في هذا الصدد.

★ أحكام النقض بتاريخ:

١١ مايو ١٨٣٢ في قضية «Paulin» منشور بمجموعة «Sirey» القسم الأول ص١٥٧.

٢٤ مارس ١٨٣٣ وهو منشور بمجموعة «Dalloz» سنة ١٨٣٣ «القسم الأول ص٢٣١».

★ أحكام مجلس الدولة:

في ٦ نوفمبر ١٩٣٥ في قضية «Vincent» والمنشور بمجلة القانون العام سنة ١٩٣٦ ص٦٧٠ و٢٢ مارس ١٩٤٤ في قضية «Vincent» والمنشور بمجموعة «Sirey» سنة ١٩٤٥ بالقسم الثالث ص٤٥.

(٥٣) يتم رصد اتجاهات الرأي العام ازاء موضوع أو قضية من القضايا من خلال قنوات عديدة لرصده أهمها الصحف والمؤسسات الخاصة والعامة أو الدولة. والهدف هنا هو التعرف على المواقف المختلفة لفئة من الشعب استخلص منها نتائج تساعد في تكوين فكرة عامة عن الموضوع أو القضية محل البحث، ولقد انتشر هذا الاسلوب في الوقت الحاضر لما له من نتائج باهرة في الكشف عن اتجاهات الشعوب ازاء المؤسسات السيادية للدولة.

ويستند حق التعبير عن السخط العام في صورة الثورة أو التمرد أو العصيان الجماعي أو الطائفي إلى نصوص مواثيق وإعلانات الحقوق الصادرة في مختلف الدول منذ العصور الوسطى والحكم الاقطاعي الذي اعترف في ظله للاتباع بحق التمرد أو العصيان في مواجهة الأمراء عند خرق هؤلاء الأخيرين للعقد الاقطاعي وحتى الآن . ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد بإعلان الحقوق الفرنسي عام ١٧٨٩ من حق المواطنين في مقاومة الظلم والاضطهاد وهو ما ورد النص عليه أيضاً في المواد ١١ ، ٣٣ ، ٣٥ من دستور عام ١٧٩٣ التي جعلت من التمرد والعصيان الفردي والجماعي جزاء مشروعاً لحالات عدم الدستورية ، كذلك يقرر العهد الأعظم في انجلترا ، والبراءة الذهبية في المجر الصادرة عن الملك أندريه الثاني مثل ذلك ، وأخيراً فإننا نجد أن إعلانات الحقوق الصادرة في ولايات أمريكا الشمالية تؤكد الحق في مقاومة السلطة الاستبدادية والاضطهاد ومنها على سبيل المثال نص المادة ٦ من إعلان ولاية ميرلاند الصادر في ٥ أكتوبر ١٧٦٧ والمادة ٣ من إعلان ولاية فرجينيا عام ١٧٧٦ .

ب ـ رقابة المجالس السياسية :(٥٤)

Le Contrôle par une Assemblée politique

تتضح أهمية الرقابة السياسية على دستورية القوانين من خلال ملاحظة أنها تتم في مواجهة السلطة التشريعية أو البرلمان الذي تتميز المبادىء الدستورية بالوضوح والاحترام من جانب أعضائه ، وتتخذ تلك الرقابة ـ عملياً ـ إحدى صورتين :

---

(54) JEAN LEMASURIER, La constitution de 1946 et le controle juridictionnel du législateur, 1954, pp. 135 wr ss.

ـ راجع نص المادة ٩١ من دستور ١٩٤٦ في فرنسا ذات التشكيل السياسي والتي يرأسها رئيس الجمهورية وهدفها فحص ما اذا كانت القوانين التي صوت عليها بواسطة الجمعية الوطنية تفترض أحداث اعادة النظر أو التعديل في الدستور .

الأولى: أن يتم فرض الرقابة بواسطة هيئة دستورية شاركت في صنع القانون:

ويتم في هذه الحالة إسناد الرقابة -عادة- إلى البرلمان في أحد مجلسيه إذا كان مكوناً من مجلسين (كمجلس الشيوخ في فرنسا) أو إلى إحدى هيئاته بوصفه ممثلا للإرادة العليا والمعبر عنها بمقتضى نص صريح في الدستور ويمكن هنا لرئيس البرلمان الاعتراض على مناقشة مشروع قانون يخالف ما ورد بالدستور من أحكام سواء كان مقدماً من الحكومة أو من بعض أعضاء هذا البرلمان ذاته. هذا ولقد أعطيت تلك الرقابة في فرنسا لمجلس الشيوخ بموجب نصوص دستورية صريحة تعطيه صلاحية حجب أي قانون غير دستوري عن الصدور باعتباره حارس الدستور والحريات العامة (م٢٥ من دستور ١٤ يناير عام ١٨٥٢) ولكن هذه النظرية لم تصادف أي تطبيق عملي فعال لها بسبب خضوع هذا المجلس لنفوذ رئيس الدولة فضلاً عن تكوين أعضائه من الكاردينالات والمارشالات والشيوخ الذين يسبغ عليهم رئيس الدولة هذه الصفة ليصبح أمرهم بين يديه.

الثانية: فرض الرقابة بواسطة هيئة دستورية ذات تشكيل خاص:

ولقد تبنت الدساتير الفرنسية إبتداء من عام ١٨٥٢ هذه الوسيلة للرقابة على دستورية القوانين، وذلك بقيام هيئة ذات تشكيل خاص منصوص عليها في الدستور -مجلس الشيوخ- على وجه التحديد بمراقبة ما يتم عرضه من مشروعات قانونية على البرلمان بواسطة الحكومة أو المحامي العام. كما أنشأ دستور عام ١٩٤٦ في المادة ٩١ منه «لجنة تأسيسية دستورية» برئاسة رئيس الجمهورية تضم في عضويتها رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الرئاسة (مجلس الشيوخ) وسبعة أعضاء منتخبين بواسطة الجمعية الوطنية من غير أعضائها وثلاثة أعضاء منتخبين بواسطة المجلس الجمهوري، وتضطلع هذه اللجنة بالرقابة وفقاً لإجراءات معتمدة وبعد أخذ أصوات أعضائها وموافقة رئيس الجمهورية. ولقد حل محل اللجنة السابقة المجلس الدستوري في ظل دستور عام

١٩٥٨ الذي يضم وفقاً لنص المادة ٥٦ منه تسعة أعضاء يتم تعيين ثلاثة من بينهم بواسطة رئيس الجمهورية وثلاثة بواسطة رئيس الجمعية الوطنية وثلاثة بواسطة رئيس مجلس الشيوخ بالإضافة إلى جميع رؤساء الجمهورية السابقين الذين يتمتعون بعضوية المجلس الدستوري لمدى الحياة ويمارس هذا المجلس دوراً شاملاً وبصفة خاصة في مجال التثبت من دستورية القوانين بناء على طلب بذلك يقدمه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيسا الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[٥٥].

جـ - رقابة الهيئات شبه السياسية:

Le Controle par une organe mi-Politique

يمكننا أن نقرر إسناد الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا في الوقت الحاضر إلى هيئة ذات تشكيل شبه سياسي سواء من حيث إنتماءات أعضائها أو الطريقة التي يتم في ضوئها تدخلها في الرقابة على دستورية القوانين، وذلك أنه بالنظر إلى ثبوت الدور السلبي للهيئات واللجان السياسية للرقابة المحددة في ظل دستوري ١٩٤٦، ١٩٥٨ والذي كان يتبلور في عدم إمكان القيام بحجب القوانين الغير دستورية عن الصدور سوى بواسطة أربعة أشخاص من كبار السياسيين هم رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسا مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية فقد بدأ تعديل جوهري في مجال الرقابة على دستورية القوانين فاتحته القانون الصادر في ١٦ يوليو عام ١٩٧١ الذي يقضي بإبطال أي نص تشريعي ينطوي على مساس بحرية المواطنين في الاجتماع والذي تمت ترجمته من خلال قيام القضاء بإبطال النص التشريعي الذي يرى عدم دستوريته في ضوء الظروف المحيطة بإصداره الأمر الذي يذكرنا بالحكم الصادر من «جون مارشال» رئيس المحكمة الإتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في هذا الصدد[٥٦]. وقد أعقب

---

(٥٥) انظر فيما يتعلق بهذه اللجان الدستورية بين عامي ١٩٤٦ - ١٩٥٨:

- Articles de A. SOULIER, R.D.P. 1949, P.195.

- J. LEMASURIER, R.D.P. 1952, P.176.

(56) G. BERLIA, La France et le gouvernement des juges, in «La justice». P.U.F. 1961, P.135.

ذلك أيضاً صدور قانون ٣٠ يناير ١٩٧٣ والذي قام المجلس الدستوري بمقتضاه بإلغاء قانون ٢٤ يناير عام ١٩٧٣ الذي كان يحرم الجمع بين عضوية البرلمان وإحدى الوظائف الأخرى. وكما صدر قانون ٢٧ ديسمبر عام ١٩٧٣ ليقرر المجلس الدستوري إستناداً إليه أن المادة ٦٢ من قانون المالية الصادر عام ١٩٧٢ التي تميز وتفرق بين الأوضاع الضريبية للممولين غير دستورية لمساسها بحقوق المواطنين في المساواة أمام القانون وفي فرصة الطعون القضائية وهو الأمر الذي حرصت مواثيق وإعلانات الحقوق فضلا عن ديباجة دستور ١٩٥٨ على تأكيده وضمانه.

هذا ومن الجدير بالذكر أن الرقابة شبه السياسية لم يقتصر أثرها على ما سبق تقريره، فلقد إمتد إختصاص المجلس الدستوري ليشمل تصحيح الاختصاصات الموزعة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إستناداً إلى المادة ٣٤ من دستور عام ١٩٥٨ التي تحدد للقانون مجالات صدوره والمادة ٣٧ المحددة لمجال إختصاص اللوائح وبموجبها يصبح المجلس الدستوري حارساً على ضمان عدم خروج البرلمان عن إختصاصه والإعتداء على المجال اللائحي للسلطة التنفيذية أو على العكس إعتداء هذه الأخيرة على الإختصاص المحتجز للبرلمان، وفي ضوء ذلك فان تحولا هاماً قد حدث في هذا الصدد تمثل في صدور قانون ٢٨ نوفمبر ١٩٧٣ الذي حرمت بمقتضاه السلطة اللائحية من الحق في تقرير عقوبات سالبة للحرية (الحبس) من خلال ما تنص عليه من المخالفات، إذ أن هذه العقوبات لا يمكن إقرارها إلا بواسطة قانون يلزم التصويت عليه في البرلمان وبنفس الكيفية التي يتم بها تحديد جرائم الجنايات والجنح والعقوبات الموقعة عنها، كل ذلك بالرغم من أن نص المادة ٣٤ من دستور ١٩٥٨ لم تشر على الاطلاق إلا إلى الجنايات والجنح في هذا الشأن، وقد جاء ذلك تطبيقاً لمبادىء إعلان حقوق الإنسان.

وأخيراً منذ التعديل الدستوري الذي تم في ٢٩ أكتوبر عام ١٩٧٤ نجد أن حالات حجب المجلس الدستوري للقوانين قد ازدادت عن ذي قبل، وذلك بالسماح لعدد معين من أعضاء مجلس الشيوخ أو النواب (٦٠ عضواً) بالاعتراض لدى المجلس على صدور

قانون غير مطابق للدستور ولقد تقرر ذلك التعديل -في واقع الأمر- لمصلحة الأقليات البرلمانية وضمانا للمساهمة في الحماية المثالية للحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين في الدستور(٥٧).

ولقد أصدر المجلس الدستوري إستناداً إلى التعديل السابق قرارين غاية في الأهمية أولهما بتاريخ ٣٠ ديسمبر عام ١٩٧٤ في مجال الميزانية وثانيهما بتاريخ ٢٥ مايو ١٩٧٥ بشأن عدم مخالفة قانون الاجهاض الاختياري لنص الدستور(٥٨).

ثالثاً: النتائج المترتبة على أعمال رقابة دستورية القوانين:

تتعدد النتائج الهامة المترتبة على إعتناق مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بصورة وأساليبه المتنوعة السابقة، كما تختلف أهمية تلك النتائج أيضاً باختلاف وسيلة الرقابة وطبيعتها.

وبصفة عامة - أياً ما كانت وسيلة الرقابة - فإن إعتناق مبدأ الرقابة يؤدي إلى نتيجة أولى مباشرة مؤداها التفرقة والمحافظة على مبدأ التمييز فيما بين اللجان التأسيسية والهيئات الحاكمة وضمان أولوية أولاهما على الأخرى.

---

(57) Notes de LEO HAMON au Recueil Dalloz sur les décisions du conseil constitutionnel. A.H. Hesnard. Dix années de jurisprusence du conseil constitutionnel en matiére de répartition des competence légisiatives et réglementaires, A.J.D.A. 1970, P.259.

- PERNOT, Du comité constitutionnel au conseil constitutionnel, Revue politique des idées et des institutions, 1958, P.545. - JACQUES ROPERT, Propos sur le sauvetage d'une libertée, sur la decision du c.c. du 16 juillet 1971, R.D.P. 1971, P.1171.

(58) G. DUBUIS, I. GEORGEL et J. MOREAU, Le conseil constitutionnel, Paris, A. Colin, 1970.

- L. FAVOREAU, Le conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, R.D.P. 1967, pp.5 et ss.

كذلك فان عدم وجود الرقابة يؤدي إلى إختفاء مبدأ سمو أحكام الدستور ومن ثم إنعدام التمييز فيما بين قواعده وسائر القواعد القانونية العادية في الدولة . يضاف إلى ذلك أن الممارسة الكاملة للرقابة تكفل من ناحية أولى الحماية الحقيقية للحريات والحقوق الطبيعية للمواطنين من خلال التزام السلطة التشريعية بما ورد بشأنها في الدستور ، ومن ناحية أخرى -في ظل الدول الاتحادية المركبة- بمثابة الدرع الواقي لحقوق الدويلات أعضاء الدولة الاتحادية من اعتداء هذه الأخيرة عليها ويتم ضمان ذلك بواسطة المحاكم القضائية كأفضل وسيلة للرقابة على دستورية القوانين .

وبصفة خاصة فإنه ليست هناك أية صعوبة فيما يتعلق بالجزاء المترتب عند حدوث مخالفة أو انتهاك من جانب إحدى القواعد الدنيا لأحكام الدستور فالقرار الإداري المخالف لنص دستوري متعين الإلغاء بواسطة القضاء الإداري إذ أن المخالفة الوحيدة المسموح بها لأحكام الدستور هي تلك الصادرة عن نص دستوري مساو له في القيمة . والذي يثير الصعوبة في هذا المجال هو المخالفات الدستورية المرتكبة بواسطة القوانين كمظهر للمشكلة التقليدية المسماة بالرقابة على دستورية القوانين ، وحسم تلك المشكلة يختلف باختلاف فرضين أولهما أن يسند الدستور إلى البرلمان أمر تعديل ما ورد به من نصوص وفي هذه الحالة يمكن للبرلمان -متجاهلاً نصوص الدستور- إصدار قوانين عادية مخالفة لأحكامه على الأقل من الناحية النظرية ، أما ثاني الفرضين أن يكون أمر تعديل الدستور بين يدي جهة أخرى غير البرلمان وهنا لا يمكن حدوث تصويت فيه بشأن قانون عادي بما يخالف أحكام الدستور ونصوصه . غير أن الفرضين يستويان من الناحية العملية من حيث التزام البرلمان بالأحكام الدستورية بسبب النتائج القانونية والسياسية البالغة الخطورة التي يمكن أن تنجم عن ذلك .

وفي النهاية نجد أن الجزاء المقرر لعدم الدستورية يختلف بحسب ما إذا كانت وسيلة الرقابة المستخدمة هي الدعوى الأصلية أم الدفع الفرعي ، ففي أولاهما يترتب الإلغاء أو البطلان ذو الحجية لكافة المحاكم ولجميع أطراف الدعاوى ، على حين تكون تلك الحجية نسبية في ثانيهما بمعنى وقف تطبيق القانون وليس إلغائه في الموضوع محل البحث دون أن يكون ذلك حجة على الكافة أو المحكمة ذاتها الآمرة بوقف تطبيق القانون .

رابعاً: رقابة دستورية القوانين في الامارات العربية المتحدة:

على الرغم من الانقسام في الرأي حول مرونة أو جمود الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة، فإنه قد بات من المؤكد انعقاد الاجماع الفقهي الدستوري على اعتناق الدولة لمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وذلك في ضوء ما ورد عليه النص صراحة في مواد كل من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ وقانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ وترتيباً على ما أصدرته هذه الأخيرة من أحكام تفسيرية ملزمة للنصوص الدستورية، وهو ما يعني بعبارة أخرى الاعتراف بصفة الجمود الدستوري لدستور الدولة بسبب ترتيب نتائجه فيها، وبغض النظر عما ينطوي عليه من دلائل المرونة وأسبابها.

فاذا ما انتقلنا من اطار التسليم بفرض الرقابة القضائية على الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة الى اطار الاحكام التنظيمية والاجراءات المقررة بشأن أعمال تلك الرقابة، فانه يصبح من المتعين علينا استعراض وتحليل مختلف النصوص الدستورية والتشريعية الاتحادية ليتسنى لنا استخلاص أهم السمات والخصائص المميزة لهذه الرقابة سواء فيما يتعلق بالجهة القضائية المكلفة دستوريا بالقيام بها، أو سواء فيما يختص بتحديد السلطات والهيئات المقصور عليها أمر تحريك الرقابة على الدستورية وما اذا كان هناك للمواطن الفرد أي حق للاسهام في ذلك، أو سواء فيما يتصل باجراءات الرقابة ووضعها موضع التنفيذ العملي، أو سواء أخيرا فيما ينصب على الحجية التي تحظى بها الأحكام الصادرة في هذا الصدد.

غير أننا نرى من باب الملاءمة والتحديد القاطع لرقابة الدستورية في دولة الامارات أن نعرض ولو بصورة موجزة لأهم خصائص تلك الرقابة وملامحها الأساسية المستخلصة في ضوء كل من دراستنا السابقة لهذا الموضوع، والنصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بها، وذلك قبل التناول التفصيلي للتنظيم الكامل للرقابة على الدستورية في دولة الامارات.

١ ـ الخصائص المميزة للرقابة على الدستورية في دولة الامارات:

يمكن حصر أهم تلك الخصائص في أربع هي على سبيل الاجمال والترتيب تبني الدولة للأسلوب القضائي في فرض الرقابة، والجمع بين مميزات كل من اسلوبي الدعوى الأصلية والدفع الفرعي، والعمومية والشمول في فرض الرقابة على كافة القواعد القانونية واللائحية الأدنى من الدستور، والموازنة بين دور كل من الدولة والمواطن في فرض الرقابة على الدستورية، وهو ما نتولى تحليله وتناوله تفصيلا فيما يلي:

(أ) تطبيق الاسلوب القضائي في فرض الرقابة على الدستورية:

أسند الدستور أمر الرقابة على الدستورية في نصوصه بصورة صريحة ومباشرة الى جهة قضائية وحيدة دون غيرها وهي المحكمة الاتحادية العليا ممثلة في دائرتها الدستورية. فنصت المادة ٩٩ في فقراتها الثانية والثالثة والرابعة على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية:

٢ ـ بحث دستورية القوانين الاتحادية اذا ما طعن فيها من قبل امارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة من احدى الامارات اذا ما طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية.

٣ ـ بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً اذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد[٥٩].

---

(٥٩) هناك رأي شاذ في مجال نطاق رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الدستورية يذهب صاحبه الى منع المحكمة من فرض رقابتها على دستورية أو قانونية «اللوائح الاتحادية» في دولة الامارات استناداً إلى أن المشرع الدستوري قد قصر الطعن بعدم الدستورية على القوانين الاتحادية المخالفة للدستور دون اللوائح الصادرة عن السلطات الاتحادية: د شمس ميرغني علي، الوجيز في القانون الدستوري، مكتبة القدس (العين)، ١٩٨٥، ص١٣١ (٣ ـ سلطة الطعن بعدم الدستورية). =

٤ ـ تفسير أحكام الدستور اذا ما طلبت اليها ذلك احدى سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الامارات، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة».

كما نصت المادة (١٥١) من الدستور المؤقت على أنه «لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الامارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه الأولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات. وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه».

كذلك فقد نصت المادة رقم (٣٣) من القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن انشاء المحكمة الاتحادية العليا في مجال تحديد اختصاصات تلك المحكمة على أنه «تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في الأمور التالية:

ـ وهذا الرأي محل للنظر للعديد من الأسباب المستمدة من النصوص الدستورية الصريحة ومن المبادىء المستقرة في الرقابة وفيما يتعلق بمدى الملاءمة الواقعية لتطبيقها، فأما عن النصوص الدستورية التي تسمح برقابة دستورية اللوائح بجميع أنواعها اتحادية وغير اتحادية فمنها على سبيل المثال الفقرة الثالثة من المادة ٩٩ من الدستور التي تثبت للمحكمة الاتحادية الاختصاص ببحث دستورية «القوانين والتشريعات واللوائح عموماً» ونص الفقرة الرابعة من المادة ٣٣ من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا التي تثبت لها الاختصاص بنظر دستورية اللوائح عموماً بصدد دعوى منظورة أمام أية محكمة اتحادية أخرى اذا طعن في اللائحة من هذه الأخيرة أو من الامارات الأعضاء، وأما بالنسبة للمبادىء الدستورية المستقرة فإن «مبدأ سمو الدستور» لا يمكن أن يفسر بحيث يعني مراقبة القوانين والتشريعات في ضوء أحكام الدستور دون اللوائح أياً ما كان نوعها اتحادي أم غير اتحادي اذ جميعها توصف بأنها أدنى مرتبة من الدستور، فضلاً عن عدم معقولية فرض رقابة الدستورية على القوانين والتشريعات الأعلى مرتبة ودرجة من اللوائح دون أن يمتد فرض رقابة الدستورية على هذه الأخيرة ودون تفرقة بصددها بين المحلي أو الاتحادي منها أو ذلك المعتبر في حقيقته من قبيل التشريعات كاللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة أو الذي لا يعد من هذا القبيل كاللوائح التنفيذية.

١ ـ ....

٢ ـ بحث دستورية القوانين الاتحادية اذا ما طعن فيها من قبل امارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد .

٣ ـ بحث دستورية التشريعات الصادرة عن احدى الامارات الأعضاء اذا ما طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو القوانين الاتحادية .

٤ ـ بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما اذا ما أحيل اليها ذلك الطلب من أية محكمة من محاكم الاتحاد أو الامارات الأعضاء أثناء دعوى منظورة أمامها .

٥ ـ تفسير أحكام الدستور بناء على طلب إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الامارات الأعضاء .

٦ ـ ....

نخلص من الأحكام الواردة بالنصوص السابقة الى انفراد المحكمة الاتحادية العليا برقابة الدستورية في الدولة دون أن يشاركها في ذلك أية جهة قضائية أو غير قضائية أخرى فيها ، وهو الأمر الذي سبق وأن ألمحنا الى الوضع المماثل له بشأن المحكمة الفيدرالية في ألمانيا الاتحادية ودورها المنفرد في فرض الرقابة على الدستورية بصورة مركزية .

(ب) جمع الاسلوب القضائي للرقابة بين خصائص كل من الدعوى الأصلية والدفع الفرعي :

يتضح لنا من دراسة النظام المعمول به للرقابة القضائية على الدستورية في دولة الامارات وجود طائفة من الخصائص اللصيقة باسلوب الدعوى الأصلية ، فضلا عن توافر مجموعة أخرى من الخصائص المقابلة المميزة للرقابة باسلوب الدفع الفرعي ، وذلك على النحو التالي :

١ ـ الخصائص المميزة لاسلوب الرقابة بوسيلة الدعوى الأصلية:

(أ) فيما يتعلق بكيفية تحريك اجراءات الرقابة على الدستورية، فمن الملاحظ أن اسلوب الدعوى الأصلية أي الطعن المباشر بعدم دستورية القوانين أو اللوائح دون استلزام وجود نزاع قضائي مسبق أو دعوى مطروحة للنظر أمام القضاء، وهو الأمر المسلم به وفقاً لما ورد النص عليه بالفقرتين الثانية والثالثة من المادة رقم (٣٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، وتطبيقا لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة رقم (٩٩) من الدستور المؤقت، ذلك أنه يمكن ـمن ناحيةـ تقديم الطعن بعدم الدستورية من قبل امارة أو أكثر بالنسبة للقوانين الاتحادية المخالفة للدستور الاتحادي، كما يمكن بالمقابل لذلك ومن ناحية أخرى تقديم هذا الطعن المباشر في مواجهة التشريعات المحلية المخالفة للدستور الاتحادي أو للقوانين الاتحادية والصادرة عن احدى الامارات بواسطة إحدى السلطات الاتحادية المحددة بالمادة رقم (٤٥) من الدستور وهي المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي.

(ب) أما فما يتعلق بالنتائج المترتبة على رقابة الدسنورية بطريقة الدعوى الأصلية فان نص المادة (١٠١) من الدستور المؤقت يقرر أن «أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية، وملزمة للكافة.

واذا ما قررت المحكمة عند فصلها في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح، أن تشريعا اتحاديا ما جاء مخالفا لدستور الاتحاد، أو أن التشريع أو اللائحة المحلية موضوع النظر يتضمنان مخالفة لدستور الاتحاد أو لقانون اتحادي، تعين على السلطة المعنية في الاتحاد أو في الامارات بحسب الأحوال، المبادرة الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها».

ويستفاد من هذا النص أن نتيجة الرقابة هي اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها وهو ما يعني القضاء على وجه عدم الدستورية بازالة النص المخالف أو تصحيحه بما يجعله متفقاً مع الدستور، وتلك هي النتيجة الحتمية المترتبة على اسلوب الدعوى الأصلية في الرقابة على الدستورية «اعدام النص غير الدستوري».

هذا ولقد تأكد ذلك المعنى مرة أخرى بصريح نص المادة (١٥١) من الدستور حيث ورد بالفقرة الثانية منها في حالة التعارض بين الدستور الاتحادي ودساتير الامارات أو القوانين الاتحادية والقوانين واللوائح والقرارات الصادرة من الامارات من أنه «وفي حالة التعارض، يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى، وبالقدر الذي يزيل هذا التعارض،.....».

(جـ) وأخيراً فانه مما يؤكد تبني دستور دولة الامارات للخصائص المميزة لأسلوب الدعوى الأصلية في الرقابة على الدستورية والنتائج المترتبة على ذلك، ما ورد بنص المادة (٦٧) من قانون المحكمة الاتحادية العليا بشأن ثبوت الحجية المطلقة والالزام لكافة السلطات بما يصدر عنها من أحكام، حيث ورد بها أنه «تكون أحكام المحكمة العليا نهائية وملزمة للكافة ولا يقبل الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن..» هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فان الواقع العملي يؤكد انفراد المحكمة الاتحادية العليا بممارسة مهمة الرقابة على الدستورية دون غيرها من مختلف أنواع المحاكم بالدولة اتحادية كانت أم محلية خاصة بكل امارة على حده، فقصر سلطة رقابة الدستورية على جهة قضائية وحيدة في الدولة يعني اعتناق مبدأ مركزية الرقابة وهو ما لا تعرفه الدول الآخذة باسلوب الدفع الفرعي للرقابة أي الموزع لجوانب تلك الرقابة على كافة القضاه والمحاكم وبصورة لا مركزية.

٢ ـ الخصائص المميزة لاسلوب الرقابة بوسيلة الدفع الفرعي:

(أ) فيما يتصل بكيفية واجراءات تحريك الرقابة على الدستورية، نجد أن لاسلوب الدفع الفرعي انعكاساته أيضاً سواء بالنسبة للنصوص الدستورية المنظمة لتلك الرقابة، أو سواء فيما يتصل بنصوص القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م المنشىء للمحكمة الاتحادية العليا.

ذلك أن الفقرة الثالثة من المادة (٩٩) من الدستور المؤقت تقرر في مجال تحديد الاختصاصات المسندة الى المحكمة الاتحادية العليا «٣ـبحث دستورية القوانين

والتشريعات واللوائح عموما اذا ما أحيل اليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها، وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد».

كما وأن الفقرة الأولى من المادة (٥٨) من قانون المحكمة الاتحادية العليا تنص على أنه «تحال الى المحكمة العليا طلبات بحث الدستورية التي تثار أمام المحاكم في صدد دعوى منظورة أمامها بقرار مسبب من المحكمة يوقعه رئيس الدائرة المختصة ويشتمل على النصوص محل البحث وذلك اذا كانت الاحالة بناء على قرار المحكمة من تلقاء نفسها».

ويستخلص من النصين السابقين تبني النظام الرقابي على الدستورية في دولة الامارات لاسلوب الدفع الفرعي من خلال الاحالة التلقائية بواسطة قاضي الموضوع أو النزاع للمسألة المتعلقة بالدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا.

وأما فيما يتصل باضطلاع المتقاضين أنفسهم بممارسة اسلوب الدفع الفرعي، ومنحهم فرصة الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا بمناسبة الدعاوى الخاصة بهم والمنظورة بالفعل أمام قضاء الموضوع، فقد صرحت المادة (٥٨) من قانون المحكمة العليا لهم بذلك بنصها على أنه «فاذا كان الطعن في الدستورية مثارا بدفع من أحد الخصوم في الدعوى تكون المحكمة قد قبلته تعين عليها أن تحدد للطاعن أجلا لرفع الطعن أمام المحكمة العليا فاذا فات هذا الأجل دون أن يقدم الطاعن ما يفيد رفعه الطعن خلاله اعتبر نازلا عن دفعه».

وفي تقديرنا أن تمكين الخصوم من ابداء الدفع بعدم الدستورية أمام قاضي النزاع لا يعني تطبيق اسلوب الدفع الفرعي في الرقابة القضائية على الدستورية حرفيا ذلك أن قاضي النزاع لا ينظر في الدستورية أو يصدر بشأنها حكما شخصيا يعبر عن وجهة نظره فيها وانما هو بين أحد احتمالين اما أن يطلب -بطريق الاحالة- من قاضي المحكمة الاتحادية العليا أن يزوده بحكم يبت به في النزاع المطروح أمامه واما أن يطلب من

الخصم نفسه أن يحصل على مثل ذلك الحكم من المحكمة العليا ويزوده به لكي يتمكن من الفصل في النزاع وفي كلا الحالين لا ينظر ولا يفصل قاضي النزاع في مسألة الدستورية ، وانما الذي يفصل فيها هو قاضي المحكمة الاتحادية العليا ولذلك فان اسلوب الدفع الفرعي لا يطبق بأكمله في هذه الحالة لأن قاضي النزاع مسلوب الارادة في ابداء الرأي الخاص به في المسألة الدستورية ، وأن كل ما يقوم به هو وقف الفصل في النزاع الأصلي لحين ادلاء المحكمة الاتحادية العليا برأيها .

(ب) وأما فيما يتعلق بنتائج الرقابة عن طريق الدفع الفرعي فليس ثمة شك في عدم ترتيب أياً من نصوص الدستور المؤقت أو المحكمة العليا لها ، ولذلك فإن نتائج اسلوب الدعوى الاصلية هي التي تنفرد وحدها بالساحة هنا وبحيث لا نجد قاضي النزاع مخولا سلطة وقف تطبيق القانون أو اللائحة المخالفين للدستور ، وانما هو ملزم بما ستنتهي اليه المحكمة الاتحادية العليا -أي قاضي رقابة الدستورية- بشأن دستورية أو عدم دستورية النص المدفوع من الخصوم فيه .

جـ - اتصاف رقابة الدستورية بالعمومية والاتساع الكبيرين في التطبيق :

تفرض الرقابة على الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة -كدولة اتحادية مركبة- بأوسع صورها المعمول بها في مثل تلك الدول ، ذلك أن تلك الرقابة تنبسط من ناحية أولى على مطابقة دساتير الامارات الأعضاء للدستور الاتحادي ، وتخضع لها من ناحية ثانية القوانين الاتحادية المتعين صدورها في ضوء أحكام الدستور الاتحادي أيضاً (المادة ٩٩ فقرة ثانية من الدستور المؤقت) ، كما يجب من ناحية ثالثة صدور كافة القوانين المحلية متفقة وأحكام كل من القوانين الاتحادية والدستور الاتحادي (الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٣٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا) ، ومن ناحية رابعة وأخيرة فانه يتم مراقبة قانونية ودستورية اللوائح عموما وفقا لما ورد عليه النص بالفقرة الثالثة من المادة ٩٩ من الدستور ، وبالفقرة الرابعة من المادة ٣٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا .

ومن هنا فاننا نجد أن كل من المشرع الدستوري والاتحادي يؤكدان مرة أخرى على مبدأ الممارسة الواسعة للرقابة على الدستورية وحماية الحقوق والحريات الفردية ومراعاة الحدود بين السلطات ، باتاحتهما المجال واسعا أمام المحكمة الاتحادية العليا لفرض

الرقابة على كافة الأعمال الصادرة عن السلطات العامة للدولة تشريعية كانت أو تنفيذية، وذلك بعد أن تم فتح باب تحريك الرقابة على مصراعيه سواء باسلوب الدعوى الأصلية المبتداة أو سواء بوسيلة الدفع الفرعي.

د ـ الموازنة والتنسيق بين حقوق المواطن والسلطة العامة في الرقابة على الدستورية:

يتبين لنا من استعراض النصوص والأحكام المتعلقة بالرقابة على الدستورية في كل من الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا، أن ثمة موازنة بين استخدام المواطن لحقه في الرقابة على الدستورية دفاعا عن حقوقه وحرياته التي كفلها له الدستور ضد أي انتهاك لها أو مخالفة من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يصدرانه من قوانين ولوائح وذلك بواسطة ابدائه دفعا فرعياً أمام قاضي الموضوع بعدم الدستورية ولجوئه الى رفع دعواه بنفسه أمام المحكمة العليا بعد منحه أجلا أو مهلة لذلك، وبين حق الدولة ممثلة في سلطاتها الاتحادية أو الخاصة بكل امارة على حده في أعمال تلك الرقابة، وذلك أن لقاضي النزاع الأصلي الحق في أن يحيل تلقائيا مسألة الدستورية للبحث أمام المحكمة العليا أو أن يحيلها بناء على طلب أحد الخصوم، كما وأن لكل من السلطات الاتحادية المدرجة في الدستور وهي المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس الوزراء، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي، بالاضافة الى السلطات الخاصة بالامارات اللجوء مباشرة الى المحكمة الاتحادية العليا بشأن النظر في دستورية القوانين واللوائح.

ويمكن في ضوء ما سبق استخلاص حقيقة هامة مؤداها حرص المنهج الرقابي على الدستورية في دولة الامارات على تمكين المواطن الفرد من المشاركة في تلك الرقابة والاعتراف له بدور أساسي فيها، دون أن يؤدي ذلك الى التقليل من دور السلطات الاتحادية أو المحلية في ممارستها بوصفها الحارس على الدستورية والأمين على الشرعية وعلى صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن هنا فانه يمكننا وصف ذلك المنهج الرقابي

بالطابع التوفيقي والتنسيقي المتوازن بين كل من المصلحتين الخاصة للأفراد والعامة للدولة متمثلا في الحرص على صيانة حقوق وحريات الأفراد من جانب وعدم اهدار اعتبارات السيادة من جانب آخر، وكل ذلك يمثل في النهاية اعترافاً بقداسة واحترام القاعدة الدستورية -بوصفها القاعدة القانونية العليا للدولة- من جانب سائر أنواع القواعد القانونية الأخرى الأدنى درجة عادية كانت أم لائحية.

٣ - اجراءات الرقابة على الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة:

يتحرك اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر الدستورية عن أحد طريقين، أما بوسيلة الطعن المباشر من جانب الامارات المختلفة أو احدى السلطات الاتحادية وفقا لما ورد بالفقرتين الثانية والثالثة بالمادة رقم ٣٣ من قانون انشاء المحكمة العليا، ويلحق بهذا الطريق ما يقدمه الخصوم من طعون أمام المحكمة العليا بعد قبول محكمة الموضوع لما أبدوه من دفع بعدم الدستورية وذلك تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة ٥٨ من قانون المحكمة العليا، وأما من خلال ما تتلقاه -بطريق الاحالة- من طلبات بحث الدستورية التي تثار أمام محاكم الموضوع بصدد دعوى منظورة أمام هذه الأخيرة وفقاً لما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة رقم ٣٣.

أ - الاجراءات المتبعة في حالات الطعن المباشر بعدم الدستورية:

حددت المواد من رقم (٥١) الى (٦٦) من قانون المحكمة الاتحادية العليا الاجراءات اللازم اتباعها أمامها بشأن الطعون والدعاوى والطلبات المقدمة اليها، وفيما يتعلق بدعاوى الرقابة على الدستورية فانه يتعين على المدعي اتباع الاجراءات التالية:

- رفع الدعوى بعريضة تشمل فضلا عن البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومحال اقامتهم، على موضوع الدعوى والنصوص الدستورية أو القانونية محل المنازعة، وأوجه المخالفة في تلك النصوص، وجميع عناصر الدعوى أو الطلب وأسانيده ومستنداته (المادة رقم ٥٢ فقرة أولى).

ـ يتم توقيع العريضة من الممثل أو النائب القانوني للسلطتين الاتحادية والمحلية في حالة تقديم الدعوى من جانبهما ، وبواسطة أحد المحامين المقبولين للمرافعة أمام المحكمة اذا كانت الدعوى مقدمة من أحد الأفراد (المادة رقم ٥٢ فقرة ثانية).

ـ ايداع الطالب لعدد كاف من صور عريضة الدعوى وحافظة المستندات بعدد الخصوم وهيئة المحكمة (المادة رقم ٥٢ فقرة ثالثة).

ـ قيد العريضة بقلم الكتاب بسجل خاص وعرضها على رئيس المحكمة لتحديد الدائرة المختصة بنظرها ، وتحديد تاريخ الجلسة المقررة لنظرها . (المادة رقم ٥٣ فقرة أولى).

ـ قيام قلم الكتاب باعلان عريضة الدعوى لذوي الشأن ، ويشمل الاعلان البيانات الكاملة عن كل من المدعي والمدعى عليه وموضوع الدعوى (المادة رقم ٥٣ فقرة ثانية).

ـ عقب تحديد الدائرة المختصة بنظر الدعوى يعين رئيس المحكمة أحد قضاة تلك الدائرة للقيام بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، ويعلن قلم الكتاب أطراف الدعوى بجلسات التحضير وللحضور أمام قاضي التحضير (المادة رقم ٦١ فقرتين ثانية وثالثة).

ـ يعد قاضي التحضير تقريرا يضمنه وقائع النزاع والمسائل القانونية التي يثيرها دون ابداء الرأي فيها ، ثم يعرض على رئيس الدائرة المختصة لتحديد الجلسة التي ستنظر خلالها الدعوى ، ويعلن بها ذوي الشأن ، ويكون قاضي التحضير مقرراً للدعوى في هذه الجلسة (المادة رقم ٦٢).

ـ يتلى تقرير القاضي المقرر في الجلسة ، ويحكم في الدعوى بغير مرافعة الا اذا رأت المحكمة استيضاح الأطراف أو الاطلاع على المستندات أو الوثائق المكملة (المادة رقم ٦٣).

ب ـ الاجراءات المتبعة في حالة الاحالة بواسطة محكمة الموضوع :

يتم تطبيق نفس الاجراءات السابقة بصدد ما يحال الى المحكمة العليا من طلبات النظر في الدستورية من محاكم الموضوع أو النزاع الأصلي، مع ملاحظة أن ثمة اجراءات سابقة على تلك الاجراءات يلزم اتباعها من جانب محكمة الموضوع طبقا لما ورد بنص المادة ٥٨ من قانون المحكمة الاتحادية العليا وذلك على النحو التالي:

ـ أن تتم الاحالة من محكمة الموضوع الى المحكمة العليا بموجب قرار مسبب يوقعه رئيس الدائرة المختصة مشتملا على النصوص محل البحث اذا كانت الاحالة تتم تلقائيا من المحكمة ذاتها (المادة رقم ٥٨ فقرة أولى).

ـ اذا كان الدفع بعدم الدستورية قد أثير بواسطة أحد الخصوم وقبله قاضي الموضوع حدد هذا الأخير أجلا للخصم للطعن بالدستورية أمام المحكمة العليا، فاذا فات هذا الأجل دون أن يقدم الطاعن ما يفيد تقديم الطعن خلاله اعتبر نازلا عن رفعه (المادة رقم ٥٨ فقرة ثانية).

ـ اذا رفض قاضي الموضوع الدفع وجب صدور الرفض مسببا ويجوز لذوي الشأن الطعن في هذا الرفض مع الطعن في الحكم الموضوعي الصادر في الدعوى أمام المحكمة التعقيبية المختصة متى كان ذلك مقبولا جائزا (المادة رقم ٥٨ فقرة ثالثة).

ـ على محكمة الموضوع وقف السير في الدعوى ألى أن تصدر المحكمة العليا قرارها في مسألة الدستورية، ويصدر قرار الوقف والاحالة معا أو بعد رفع الطعن من الخصوم خلال الأجل الذي منح لهم من محكمة الموضوع (المادة رقم ٥٨ فقرة رابعة).

المبحث الثالث

تقديرنا لمعيار كيفية التعديل وقيمته القانونية

بعد أن عرضنا لمعيار كيفية التعديل من حيث مضمونه وانقسام الدساتير بحسبه إلى مرنة وجامدة، وتناولنا النتائج الهامة المترتبة على جمود الدساتير سوف نوضح في إطار هذا المبحث وجهة نظرنا المتعلقة بجدوى معيار كيفية تعديل الدساتير والنتائج الهامة التي يمكن ان تترتب عليه من ناحية أولى، على أن يعقب ذلك بيان القيمة القانونية للمعيار من ناحية أخرى.

المطلب الأول

تقديرنا لمعيار كيفية التعديل

سوف تنصب ملاحظاتنا المتعلقة بتقييم هذا المعيار على النتائج القانونية المترتبة على الأخذ به من جانب، وعلى النتائج العملية له من جانب آخر وفقاً لما يلي:

(أولاً) فيما يتعلق بالنتائج القانونية للمعيار:

هناك نتائج قانونية ثلاث بالغة الأهمية يمكن ترتيبها على الاعتراف لدستور ما بصفة الجمود في ضوء المعيار السابق، الأولى خاصة بالرقابة على دستورية القوانين والثانية بمبدأ تدرج القاعدة القانونية والثالثة بعدم التفويض على خلاف أحكام ونصوص الدستور.

(١) الرقابة على دستورية القوانين:

من البديهي أننا لسنا هنا بصدد الدراسة التفصيلية لموضوع الرقابة على دستورية القوانين فذلك أمر سبق عرضه في إطار المطلب الثالث من المبحث الثاني، في هذا الفصل ولذلك فإننا نكتفي هنا بتقرير أن النتيجة الطبيعية والقانونية الأولى لمعيار كيفية التعديل تتبلور في أنه بالنسبة للدول ذات الدساتير المرنة التي توضع وتعدل دساتيرها بنفس الاجراءات المعمول بها بالنسبة للقوانين العادية والتي تتوحد فيها السلطة التشريعية العادية والدستورية بين يدي جهة واحدة يمتنع فيها أعمال ما يسمى بالرقابة على دستورية القوانين مادامت تشريعاتها دستورية كانت أو عادية ذات مرتبة قانونية متساوية.

وأنه على العكس من ذلك وفي إطار الدول ذات الدساتير الجامدة التي تسمو قواعدها الدستورية من حيث المرتبة القانونية على قواعدها التشريعية العادية، كما توضع وتعدل وفقا لإجراءات أشد تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل أو وضع القوانين العادية، نجد هنا أن الرقابة على دستورية التشريعات العادية لها مجالها الخصب وما ذلك إلا نتيجة لانفصال السلطة المشرعة للقواعد الدستورية عن تلك المشرعة للقوانين العادية.

(٢) مبدأ تدرج القاعدة القانونية:

يقصد بهذا المبدأ إنشاء سلم تدريجي تصاعدي أو تنازلي يتم توزيع مختلف القواعد القانونية الصادرة داخل الدولة على درجاته وبحيث لا يسوغ لأية قاعدة من بينها مخالفة مضمون أو نص قاعدة تحتل مرتبة أعلى منها في هذا التدرج المشار اليه. ويراعي في عمل هذا الترتيب التصاعدي أو التنازلي ضابطين أساسيين يتعلق أولهما بالنظر إلى مكانة وكيفية تركيب الجهة مصدرة القاعدة القانونية الوسائل المتخذة لإصدارها (معيار شكلي) وثانيهما بمضمون هذه القاعدة القانونية والمسائل التي تتوافر على تنظيمها (معيار موضوعي). وترتيبا على ذلك نجد أن القاعدة القانونية الدستورية مدونة كانت أم عرفية جديرة باحتلال قمة هذا التدرج سواء بالنظر إلى مكانة وتشكيل واجراءات

الجهة المصدرة لها أو بالنظر إلى الموضوعات ذات الصبغة الدستورية المهتمة بتنظيمها باعتبارها القانون الأعلى للدولة، على أن يعقب ذلك مباشرة القاعدة القانونية العادية الموضوعة من لدن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الدستوري الأصيل لذلك أو من السلطة التنفيذية في الحالات المسموح بها والمحددة في الدستور، على أن ينتهي هذا التدرج في أدنى مراتبه باللوائح «القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية» والقرارات الإدارية الفردية، ويصبح من البديهي أن أية مخالفة من القاعدة القانونية الأدنى لمضمون القاعدة الأعلى منها يستتبع تجريد الأولى من أية قيمة قانونية لها بل وبطلانها تماماً.

(٣) عدم تفويض السلطة خلافا لنص الدستور:

عادة ما تتعرض الدساتير صراحة في نصوصها -ولو بصفة عامة- لبيان أحكام وحدود التفويض في السلطة وهو ما يعني بصفة عامة تخلي أو تنازل الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل -بمقتضى نص الدستور- عن اختصاصها إلى جهة أخرى تابعة لها أو خارجة على نطاقها. وموضوع تفويض السلطة ذو جوانب عديدة لا يتسع المقام هنا للحديث عنها، منها ما يتعلق بالسماح بمبدأ التفويض أو عدم السماح به، ومنها المتصل بالتفويض الكامل أو الجزئي ومنها ما ينصب على حدود التفويض الزمنية والموضوعية، وما يهمنا الإشارة إليه هنا أن المبدأ الأساسي هو اضطلاع كل سلطة أسند إليها الدستور اختصاصا معيناً (تشريعياً - أو تنفيذياً - أو قضائياً) بممارسة ذلك الاختصاص بنفسها دون تفويض غيرها في ذلك إلا في الأحوال المنصوص عليها في الدستور ومع مراعاة القيود والشروط التي حددها لجواز ذلك. والعلة في تقرير هذا المبدأ أن السلطة المكلفة دستوريا بممارسة اختصاص معين إنما عهد إليها بهذا الاختصاص ليس بوصفها صاحبة حق أصيل فيه وإنما بسبب توافر ضمانات خاصة فيها تتعلق بنظامها وطريقة تعيينها، وهي عندما تقوم بتفويض غيرها من السلطات في ذلك إنما تخل بكل نظام السلطة في المجتمع، وهو ما لا تملكه أو تقوى عليه ومن هنا فقد تعين تمام ذلك التفويض في ضوء أحكامه الواردة بالدستور، سواء فيما يتعلق بالموضوعات الجائز التفويض فيها أو سواء

فيما يتصل بضوابط وحدود هذا التفويض الخاصة بحالاته وخصائصه من حيث تأقيت المدة أو اتصافه بالجزئية وعدم الشمول[٦٠].

(ثانياً) فيما يتعلق بالنتائج العملية للمعيار:

تتبلور النتائج العملية للمعيار من خلال جانبين أساسيين أولهما خاص بالمفاضلة بين الأساليب المتبعة لإجراء التعديل الدستوري في ضوء عمليتي حساب المزايا والعيوب المقترنة بكل من الدساتير المرنة والجامدة. وثانيهما برفض فكرة تأبيد الدساتير أو جمودها المطلق وذلك على التفصيل الآتي:

١ ـ المفاضلة بين أساليب التعديل:

إذا كان من شأن تطبيق معيار كيفية التعديل الكشف عن المزايا والعيوب المقترنة بكل من نوعي الدساتير المرنة والجامدة، فإنه يجب عدم الإسراف ـفي تقديرنا ـ في تفضيل أحدهما على الآخر، ذلك أن المرونة أو الجمود عملية نسبية تخضع للعديد من الظروف المتنوعة التي تحيط بدرجة تطور المجتمع وطبيعة العلاقات القائمة فيه، ومن

---

(٦٠) راجع نص المادة ١٠٨ من دستور عام ١٩٧١ في مصر التي تنص على أنه «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

ـ راجع نص المادة ٢١ من دستور عام ١٩٥٨ في فرنسا التي تنص على أن «يدير الوزير الأول عمل الحكومة، وهو مسئول عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ القوانين. ومع مراعاة أحكام المادة ١٣ يمارس السلطة اللائحية والتعيين بالوظائف المدنية والعسكرية عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان المحددة بالمادة ١٥ ويمكنه استثنائيا ان ينوب عنه في رئاسة المجالس واللجان المحددة بالمادة ١٥ ويمكنه استثنائياً أن ينوب عنه في رئاسة مجلس الوزراء بموجب تفويض صريح ولمدة محددة من الزمن».

هنا فإن جمود الدستور وتعقيد الإجراءات والأشكال المقررة عند وضعه أو تعديله لا يمثل -بأية صورة من الصور- عقبة في سبيل التطور كما أن مرونته لن تدفع به إلى مسابقة التطور أو ملاحقته مادامت لا توجد ضرورات تدعو إلى ذلك.

ولذلك فإن الفائدة التي يمكن جنيها -عملياً- من خلال مظاهر وأساليب الجمود الدستوري تتعلق بوضع المعيار أمام انظارنا الأساليب المتنوعة والمظاهر المختلفة للتعديل كي تنتقي السلطة الدستورية المشرعة من بينها الأكثر ملاءمة لظروف مجتمعها وتقاليدها وطبيعة الروابط القائمة بين أبنائها والمذهبية السياسية السائدة.

(٢) رفض فكرة تأبيد الدساتير أو الجمود المطلق:

ليس هناك دستور واحد بين مختلف دساتير العالم يمكن وصفه بالتأبيد أو الجمود المطلق بمعنى عدم إمكان تعديله بمضي الزمن وإلا كنا ضاربين في الخيال إلى أقصى حدوده. ذلك أن أي دستور وإن طال به الأمد لابد أن يلحقه التعديل لكي يكون تعبيراً صادقاً عن الواجهة المعاصرة للمجتمع والدولة المطبق فيهما كما أنه لا يسوغ لأية سلطة دستورية حالية وجدت اليوم أو بالأمس أن تفرض إرادتها على سلطة دستورية مستقبلة سوف توجد غدا فلا يجوز إلزام أجيال مقبلة بتنظيم دستوري غير ملائم لها كان من المقبول تطبيقه في ظل أجيال سابقة.

ومن هنا فإن ورود أي نص في الدستور يحظر تعديله بصورة كاملة مطلقة هو فضلا عن كونه نصا غير قانوني أو منطقي أمر لا يمكن التسليم به أو قبوله من الناحية العملية لتعارضه مع حق الشعوب في إعادة النظر في أحكام دساتيرها واصلاحها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

المطلب الثاني

القيمة القانونية للمعيار

بعد استعراضنا -في إطار المبحث السابق - لمختلف أنواع ومظاهر الجمود في الدساتير، يجيء دور الإجابة على التساؤل الخاص بمدى القوة القانونية الملزمة لكل نوع منها وما إذا كان من المصرح به التحلل مما ورد بها من قيود وإجراءات مركبة يجب استيفائها بمناسبة أي تعديل للدساتير الجامدة على اختلاف مظاهر الجمود فيها؟

على الرغم من السهولة الظاهرة للإجابة على هذا التساؤل والتي تتبلور في التسليم بعدم وجود ما يسمى بالنص الدستوري المؤبد أو المتمرد على التعديل (سواء تعلق هذا النص بالأحكام الجوهرية الأساسية للدستور أو بتفصيلاته أو أحكامه غير الجوهرية) وأن النوع الوحيد الذي يمكن قبوله من أنواع الجمود الدستوري هو الجمود النسبي الموضوعي أو الزمني. أقول على الرغم من سهولة تلك الإجابة فإن التأصيل القانوني لها يبدو غير مقبول بنفس درجة قبول التأصيل الواقعي المبرر لعدم التسليم بمنطق التأبيد أو الجمود المطلق للدساتير.

بيان ذلك أن الدساتير -هي بحسب العادة - خادم للنظام السياسي القائم وللاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمذهبية السائدة في الدولة، ومن هنا فإن فكرة التأبيد أو الجمود المطلق قد تبدو من وجهة نظر الخياليين بمثابة الضمان الجوهري لاستمرار سلطانهم وعدم الإطاحة بإستقرار مبادئهم السائدة في المجتمع، فتلك جميعها اعتبارات مستمدة من الواقع العملي المنفصل تماما عن أية اعتبارات قانونية تدعو لتجميد الدساتير.

وعلى ذلك فإن فكرة الجمود التي يمكن قبولها ـ في تصورنا ـ هي تلك الصادرة بصورة نسبية وليست مطلقة، والنابعة عن اعتبارات قانونية مستحدثة منبتة الصلة بالاعتبار المصلحي للسلطة الحاكمة، والملبية للمصلحة العامة الحقيقية لأبناء المجتمع المطبق بداخله الدستور والملائمة لأسلوبهم المعيشي المساير لسنة التطور وحتميته.

المبحث الرابع

الرابطة بين معياري التدوين وكيفية واجراءات التعديل

يذهب جانب من الفقه إلى محاولة التأكيد على قيام رابطة حتمية ومطلقة بين معياري تقسيم الدساتير إلى عرفية ومدونة (معيار الكتابة) وإلى مرنة وجامدة (معيار كيفية التعديل)، وذلك بتقريرهم أن الدساتير المدونة تكون في العادة بصورة كاملة من قبيل الدساتير الجامدة، وأن الدساتير العرفية ـعلى العكس من ذلكـ تكون دائماً من النوع المرن.

غير أن الفقه القانوني السائد يرى أن الجانب الفقهي السابق قد غالى فيما ذهب إليه، ذلك أنه ليس ثمة رابطة حتمية بين الدساتير المتنوعة وفقاً لمبدأي التقسيم السابقين، إذ ليس من الضروري وجود مرادفة واقتران بين الدساتير المدونة والجامدة من ناحية أو بين الدساتير العرفية والمرنة من ناحية أخرى، ولا أدل على صحة ذلك النظر مما نلمسه الآن ـبصورة واضحةـ في الغالبية العظمى من الدساتير الاشتراكية وجميعها مدونة، من مرونة عالية في إجراءات تعديلها وبحيث نجد بعضا منها يتم تعديل أحكامه ليس بموجب قانون عادي فقط وإنما بمجرد قرار من الحزب السياسي الحاكم، كذلك فإن من أهم الأمثلة التقليدية للدساتير المدونة المرنة دستور عام ١٩٣٠ في فرنسا فهو دستور مدون باعتراف الجميع ينصرف مدلوله إلى الوثيقة القانونية التي تم التصويت عليها من المجلسين التشريعيين واعتمادها من الملك (لويس فيليب)، وهو دستور مرن أيضاً لامكان تعديله بواسطة أخذ أصوات مجلسي البرلمان وتصديق الملك على ذلك أي تماماً بنفس طريقة إصدار وتعديل القوانين العادية.

وعلى العكس مما سبق فإن الدساتير المطبقة قديما في ظل الامبراطورية الإغريقية الملقبة «بالقوانين الدائمة أو قوانين المدينة أو المملكة» تلك المستمدة أساساً من التقاليد والعادات والمعتقدات القانونية للمجتمع مما يؤكد صفتها العرفية، كانت تستلزم شروطاً وإجراءات بالغة التعقيد والتركيب لإمكان تعديلها، ولم تكن تكتفي آنذاك بمجرد إقرار الملك وحده -باعتباره المشرع في ذلك الوقت- كما هو الشأن بالنسبة لتعديل القوانين العادية.

ترتيبا على ذلك فإنه يمكننا وضع أيدينا على دستور عرفي وجامد في الوقت نفسه كما سبق أن عثرنا على دستور مدون ومرن في آن واحد.

وفي النهاية يجب ألا يفهم مما سبق عدم وجود دساتير عرفية ومرنة في نفس الوقت أو على العكس دساتير مدونة وجامدة في آن واحد حتى في ظل الدساتير التي تجمع بين دفتيها نوعي القواعد الدستورية المدونة والعرفية، بل إن ذلك هو الأصل والمبدأ الغالب في دساتير الدولة.

فالدستور الإنجليزي دستور عرفي -بداهة- تتخلله بعض القواعد الدستورية المدونة كما سبق أن أشرنا، ومع هذا فإنه يعد دستوراً مرناً سواء فيما يتعلق بالشق العرفي منه أو الشق المدون على السواء، وعلى ذلك فإنه يمكن القيام بتعديل أو إلغاء ما ورد به من أحكام تتعلق بكلا النوعين بموجب قانون عادي ويصدق ذلك أيضاً حتى بالنسبة للنظام الملكي (شكل ونظام الحكم) المستقر عرفياً هناك.

في ضوء ما سبق نؤكد -باطمئنان كامل- عدم صحة القول بحتمية التلازم والاقتران بين الدساتير المدونة والجامدة من جانب وبين الدساتير العرفية والمرنة من جانب آخر.



الباب الثالث

أساليب نشأة الدساتير

يسند أمر إنشاء الدساتير المدونة -بالنظر إلى ما تتمتع به من قدسية ومكانة سامية- إلى سلطة عليا تسمو على جميع السلطات القائمة في الدولة سواء المعنية بإعداد القواعد القانونية العادية أو الموكول إليها المشاركة في تسيير أمور الحكم فيها ويطلق في العادة على تلك السلطة الدستورية تسمية السلطة التأسيسية

«pouvoir constitutionnel institutionnel» نسبة إلى دورها المتعلق بتحديد القواعد التي يتم في ضوئها إنشاء وتنظيم طريقة عمل السلطات السياسية الواردة بالدستور هذا فضلا عن أن هذه السلطة التأسيسية يناط بها خلق القانون الأساسي للدولة «الدستور» الذي لم يكن موجوداً على الإطلاق من قبل، أو القيام -وهذا هو أضعف الإيمان- بوضع وإضافة بعض القواعد الجديدة المتعلقة بأساس الدولة وشكل نظام الحكم فيها، ومن هنا فإنه يطلق عليها أيضاً تسمية السلطة التأسيسية الأصلية حتى في الأحوال التي تقوم فيها بإدخال تعديلات على أحكام دستورية سابقة الوجود أو السريان مع ملاحظة نعتها -في هذه الحالة- بالسلطة الفرعية المنبثقة من السلطة التأسيسية الأصلية.

هذا وتتعدد الأساليب المتبعة فيما بين الدول بشأن تحضير وإنشاء الدساتير بتعدد مصادر السلطة الدستورية التأسيسية الأصلية والظروف المحيطة بها، ويجري التمييز في هذه الحالة -عادة- بين أشكال ثلاثة يمكن للسلطة التأسيسية تقلدها هي الشكل غير الديمقراطي الناجم عن الاسلوبين الفردي والتعاقدي في وضع الدساتير والذي تستند السلطة في ظله إلى النظريات الالهية وفقاً لما سبق دراسته في باب الدولة بالكتاب الأول من الوجيز، والشكل الديمقراطي المميز للأسلوب الشعبي في وضع الدساتير والناتج عن الأساس الديمقراطي كمصدر للسلطة السياسية وأخيراً الشكل المختلط الذي يجمع بين

الصورتين السابقتين عليه والذي يسهم الشعب في ظله بصورة أو أخرى في وضع الدستور[61].

غير أننا نجد لزاما علينا قبل استعراض الأساليب الثلاثة السابقة، أن نشير إلى مجموعة من العوامل المؤثرة بصفة عامة على طبيعة ومضمون القواعد الدستورية التي نحن بصدد إنشائها، ويمكن بلورة تلك العوامل فيما يلي:

أولا: المؤثرات الطبيعية:

ويراد بها العناصر الجغرافية المتعلقة بمدى اتساع رقعة الاقليم وشكله الخارجي، والمناخية التي تؤثر إلى حد كبير على نوعية وطبيعة نظام الحكم السياسي للدولة، وهو الأمر الذي يؤكده كل من الفيلسوفين «بودان»، «مونتسكيو» في تجاربهما التي أجرياها خلال القرن الثامن عشر الميلادي وأثبتا فيها مدى ما تحمله تلك العوامل البيئية والطبيعية من إنعكاس على القواعد الدستورية المنظمة للدولة وبخاصة فيما يتصل بعنصر الانتماء الجنسي إلى سلالة عنصرية موحدة في اللغة والأعراف والتقاليد.

---

(٦١) انظر بين المراجع العديدة التي عالجت الأساليب الثلاثة المبينة بالمتن لنشأة الدساتير على سبيل المثال.

- دكتور السيد صبري، النظم الدستورية للبلاد العربية، ص١٣٩.

★ مبادىء القانون الدستوري، ١٩٤٩، ص٢٢٠.

- دكتور محمد رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري: ١٩٧٠، من ص٩٤، الى ص١١٨.

ومن بين المراجع الفرنسية في هذا الصدد انظر على سبيل المثال:

- MARCEL PRELOT, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1963, pp.201 et ss.

- G. VEDEL, 1949, op. cit., pp.114 et ss.

- ANDRE HAURIOU, Droit constitutionnel et Instutions politiques, 1972. pp.292-294.

ثانياً : المؤثرات الاقتصادية والاجتماعية :

تختلف نوعية القواعد الدستورية بين الدول باختلاف الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية لها ، فعلى حين نجدها في ظل الدول النامية تتسم ببساطة تركيبها وضآلة عددها ، فاننا نعثر عليها معقدة التركيب واسعة الأهداف في ظل الدول ذات القلاع الصناعية والاقتصادية الشامخة .

ثالثاً : المؤثرات التاريخية :

يعتمد الدستور إلى حد كبير في صياغة قواعده على الأوضاع والتقاليد القومية للدولة المستقرة عبر التاريخ، وبخاصة ما كان متعلقا منها بتجاربها السياسية والدستورية ، وليس الهدف من ذلك هو الافصاح ـفقطـ عن الروح القومية للأمة أو الشعب الذي ستخاطبه قواعد هذا الدستور وإنما بسبب أن الخلفية التاريخية تعد ضرورة حتمية للمشرع الدستوري تمكنه من حساب احتياجات ومتغيرات المستقبل بأوضاعه وظروفه المتطورة في ضوء السوابق التاريخية الثابتة أمامه وبين يديه . وتلك حقيقة يؤيدها الواقع الدستوري للعديد من الدول الضاربة في القدم من حيث التجارب السياسية والدستورية كفرنسا بما يؤدي في النهاية لاستقرار وثبات دساتيرها نسبياً بالقياس بغيرها من الدول الأجنبية الحديثة النشأة أو غير ذات التاريخ السياسي والدستوري الضارب في القدم .

رابعاً : المؤثرات السياسية :

يؤكد الفيلسوف الاشتراكي الألماني «LASSALLE» أن الدستور يعد تعبيراً واضحاً وعميقاً عن طبيعة العلاقات القائمة فيما بين مختلف القوى السياسية للدولة ، وبذلك فانه يعد ترجمة صادقة لأحداثها وظروفها السياسية التي تمر بها لحظة انشاء ذلك الدستور ولعل الفقه الذي ذهب إلى تأكيد وتغليب الصفة السياسية للوثيقة الدستورية على الصفة القانونية لها يصدر من هذا المنطلق وعن أهمية تلك المؤثرات على شكل ومضمون

القاعدة الدستورية، وإن كنا نختلف معه في الرأي إذ أن تأثير العوامل والظروف السياسية يجب ألا يدفع بنا إلى تقديم الصبغة السياسية للدستور على كونه في المقام الأول وثيقة قانونية أساسية عليا للدولة.

خامساً: المؤثرات الأجنبية الخارجية:

تلعب الأنظمة السياسية والقانونية الأجنبية دوراً مؤثراً وفعالاً في إعداد وصياغة الدساتير الجديدة أو عند إعادة النظر فيها بتعديلها، ذلك أن لظاهرة التقليد والمحاكاة الدستورية دورها البارز في مجال الأنظمة السياسية ومن هذا القبيل ما حدث بالنسبة للغالبية العظمى من دساتير القارة الأمريكية الجنوبية التي تم وضعها على نسق الدستور الاتحادي الأمريكي الشمالي.

غير أن لظاهرة التقليد الدستوري والتأثير الانعكاسي للأنظمة السياسية الأجنبية حدودها التي تقف عند حاجز الملاءمة والإتفاق مع طبيعة المجتمعات المستوردة لها والخاصة بها والتي لا مثيل لها في الدول المنقول عنها نظمها السياسية، فاذا لم يتم مراعاة ذلك التحفظ السابق فانه النتيجة سوف تكون بالضرورة هي الفشل في تطبيق القوالب الدستورية والسياسية المستوردة.

الفصل الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

تعتبر حالة انعدام دور الشعب وإرادته العامة بصورة كاملة أو جزئية هي الباعث الأساسي على التسمية غير الديمقراطية في هذه الحالة فالشعب لا يسهم على الاطلاق من ناحية أولى في وضع الدستور حيث يستقل الحاكم الفرد ملكا كان أم ديكتاتوراً بإصداره بصفته الشخصية، وهو يعد بذلك مجرد منحة أو تنازل عن بعض السلطات أو الامتيازات والحقوق إلى الشعب، ومن ناحية ثانية فقد يسهم الشعب من خلال نوابه وممثليه في عملية إصدار الدستور بالمشاركة مع الحاكم الفرد ذو السلطان المطلق وتلك هي طريقة التعاقد أو الاتفاق التي تتكون السلطة التأسيسية الدستورية في ظلها من تلاقي إرادتي كل من الحاكم والمحكومين.

وإذن فالمقصود بتسمية الأساليب غير الديمقراطية لانشاء الدساتير، تلك الأساليب التي لا تستقل فيها الشعوب أو تنفرد بوضع دساتيرها، وهو ما يصدق على الصورتين التاليتين لوضع الدساتير.

«المبحث الأول»

الاسلوب الفردي في وضع الدساتير

يجرى التمييز في هذا الصدد فيما بين الوصف الفردي الشرعي للسلطة التأسيسية والوصف الواقعي الفعلي لها، وبعبارة أكثر وضوحاً التفرقة بين كل من النظامين الملكي القانوني والديكتاتوري الواقعي وكلاهما نظام فردي مطلق للسلطة تصدر بموجبه الدساتير.

المطلب الأول

النظام الملكي القانوني

لما كان الملك يستحوذ لنفسه -في ظل هذا النظام- على الحق في ممارسة كافة مظاهر السلطة والسيادة بمفرده، فقد أصبح من اللازم الاعتراف له -بصفته الحائز لهذه السلطة المطلقة- بالحق في انشاء السلطة أو تنظيمها بإيراد الحدود على ممارستها أو تعديلها فالملك بموجب سلطته تلك يستطيع إما بصورة تلقائية وبإرادته المنفردة وإما تحت ضغط ظروف معينة تضطره إلى ذلك، أن يصدر دستوراً اصطلح على تسميته بالمنحة أو العهد أو الميثاق يتنازل فيه عن بعض سلطاته وامتيازاته للأمة.

ومن بين الأمثلة العديدة للدساتير الصادرة في صورة منحة الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ ٤ يونية عام ١٨١٤ من الملك لويس الثامن عشر، وميثاق الملك شارل البير الصادر عام ١٨١٤ في ايطاليا والدستور الياباني الصادر في فبراير عام ١٨٨٩ والغالبية العظمى من دساتير دول أوروبا خلال القرن التاسع، والدستور السوفييتي الصادر عام ١٩٠٦ في ظل نظام حكم القياصرة، والدستور الأثيوبي الصادر عام ١٩٣١، ودستور عام ١٩٢٣ في مصر بحسب الرأي الفقهي الغالب[٦٢].

---

(٦٢) انظر على سبيل المثال من أصحاب هذا الرأي:

- د محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٧٠، ص٥٤٢.
- د فؤاد العطار، ١٩٧٤، المرجع السابق، ص٥٢٨.
- د رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ١٩٨٣، ص١٦٤.

ويثور تساؤل هام في هذا الصدد يتعلق بمدى ما يتمتع به الملك من إمكانية استرداد أو سحب الدستور الذي كان قد قام بمنحة للشعب. ولقد انقسم الفقه في هذا الصدد بين مؤيد لحقه في سحب الدستور تطبيقاً للمبدأ القائل بأن من يملك التنازل يملك استرداد الحقوق التي تنازل عنها وهو رأي ضعيف لا سند له، على حين يذهب جانب أكبر من الفقه إلى حرمان الملك من امكانية استرداد الدستور الذي سبق وأن أصدره استناداً إلى أن ذلك يعد نوعاً من الاغتصاب المتكرر أو المتجدد للسلطة، ذلك أن الملك كان قد اغتصب سلطة الأمة عندما أعطى لنفسه حق إصدار الدستور وهو يعيد الكرة لمرة أخرى باسترداده للدستور الذي لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا بارادة الأمة. وعلى الرغم من ذلك السند النظري -تماماً- فإن عملية استرداد الملوك للدساتير وسحبها أو التنكر لها أمر واقع يشهد به التاريخ، فليس ثمة ما يمنع تحريك سلطانهم المطلق إزاء ذلك[٦٣].

---

(63) G. VEDEL. op. cit., P.114.

«حيث يذهب على العكس لجواز سحب الدستور».

- غالبية الفقه في فرنسا ومصر على خلاف ما ذهب اليه «فيدل».

- J. LAFFERIERE, 1974, op. cit., P.275.

- دكتور سليمان الطماوي، مبادىء القانون الدستوري، ١٩٥٨، ص٩٤.

- دكتور عثمان خليل عثمان ودكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري ١٩٥١، ص٩٠.

- دكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧١، ص٢٠٧.

المطلب الثاني

النظام الديكتاتوري الواقعي

يمكن أن نصادف هذه الصورة الفردية في إنشاء الدساتير في الحالات التي يحدث فيها ثورة أو انقلاب في الدولة يتمخض عنه ميلاد دستور جديد في شكل منحة من رئاسة هذه الثورة أو الانقلاب. وبالرغم من ذلك فإن اصطلاح دستور المنحة لم يستخدم في مثل هذه الحالات، بالرغم من انطوائه على معنى الاسلوب الفردي، ولعل السبب في ذلك هو ما يلاحظ -في الغالب- من اتجاه السلطة الديكتاتورية الفعلية -بهدف الإبقاء على سلطاتها- نحو اكتساب الرضاء الشعبي والتأييد الجماهيري من خلال ذلك الدستور الذي تحاول به استرضاء الشعب واستمالته إليها بمنحه طائفة من الحقوق التي كان محروماً منها في الماضي وفي الواقع فإن هذا النظام -كسابقه- لا ينطوي على أي نوع من التنازل من السلطة للشعب ولا يصح تلقيب وثائقه بتسمية دستور وذلك بسبب منحه لحقوق زائفة إلى الشعب هدفها تسكينه وإرجاء ثورته العارمة الوشيكة الإنفجار في مواجهة السلطة الفردية المطلقة ملكية كانت أم ديكتاتورية، تلك السلطة التي ما قامت بهذا التنازل -أن صح ووجد- ألا بهدف الابقاء على نفسها واتقاء ثورة الشعب التي قد تؤدي إلى الإطاحة بها، ومن هنا فإننا نستطيع أن نقرر باطمئنان كامل انعدام اسلوب المنحة التلقائي في الأنظمة الفردية لإنشاء الدساتير وان هذه المنحة تلزم السلطة الفردية الحاكمة بإقرارها.

المبحث الثاني

الاسلوب التعاقدي لنشأة الدساتير

من بين الأساليب غير الديمقراطية الخالصة في وضع الدساتير الاسلوب التعاقدي الذي تتكون في ظله السلطة التأسيسية الدستورية من تلاقي إرادتين أولاهما إرادة الحاكم الفرد المطلق وثانيتهما هي الإرادة الشعبية الممثلة في نواب الشعب المتعاقدين مع هذا الحاكم باسم ولمصلحة الشعب. ويتميز هذا الاسلوب عن سابقيه بوجود العنصر الديمقراطي (إرادة الشعب) ممثلا في طريقة وضع الدستور وإن لم يكن منفرداً بهذه المهمة كما هو الشأن في الأساليب الديمقراطية التالي ذكرها، وهو ما دعانا إلى إدراجه في عداد الأساليب غير الديمقراطية الخالصة لوضع الدساتير.

ومن بين الأمثلة التقليدية الشائعة للأسلوب التعاقدي في وضع الدساتير العهد الأعظم في إنجلترا -الماجنا كارتا- الصادر عام ١٢١٥ بالإتفاق بين الملك شارل وكل من رجال الدين والإشراف، ودستور عام ١٨٣٠ في فرنسا الذي صدر. بالاتفاق بين الشعب الفرنسي ودوق أورليان ابن عم الملك شارل الذي أجبرته الثورة على التخلي عن العرش كما يعتبر دستور عام ١٩٢٣ في مصر -بحسب رأي جانب من الفقه- صادراً بوسيلة التعاقد فيما بين الملك وأعضاء البرلمان مستدلين على ذلك من القسم الذي تبادله النواب والملك في الدورة البرلمانية الأولى على احترام أحكام الدستور[٦٤].

(٦٤) دكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، ١٩٥٢، من ص٧٤ الى ص٧٧.

يرى جانب من الفقه ان الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢ قد تم وضعه بطريق التعاقد بين الأمير والأمة، انظر في ذلك:

★ دكتور عثمان عبدالملك صالح، نظام الحكم واجهزته في الكويت «التطور التاريخي والنظام المعاصر»، مذكرات على الاستنسل، القسم الثاني «النظام الكويتي المعاصر» ص١٨ وما بعدها.

★ وانظر كذلك المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي التي تنص صراحة على الصفة التعاقدية له بقولها «لا يكون تعديل ما بالدستور الا برضاء الجهتين اللتين تعاونتا من قبل في وضعه الأمير والأمة». (التعليق على المادة ١٧٤ من الدستور).

الفصل الثاني

الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

ان الدساتير المدونة بما تنطوي عليه من تمييز بين السلطات المؤسسة وتلك التي يتم إنشاؤها لا تعد ظاهرة مقصورة على النظم الديمقراطية ذلك أن الفقه يتجه صوب الاعتراف بهذه الظاهرة بصدد كافة النظريات والمبادىء التي تسند السلطة في ظلها إلى الشعب[٦٥] .

ولقد استقر منذ زمن بعيد مفهوم ان السلطة التأسيسية الدستورية المنوط بها وضع الدستور يجب أن تكون ذات تركيب نوعي شعبي خالص بالمعنى الحقيقي للعبارة، وأنه إذا كان من المسموح به عدم كون النظام الذي يتم إنشائه ديمقراطياً خالصا فإن نشأته وميلاده يجب حتما أن يكونا ديمقراطيتين وتلك هي النظرية التي نادى بها كل من الفيلسوفين «سيزار وبيلارمين» والتي وفقا لهما يجب ألا تستند ملكية السلطة ومصدرها إلى الشعب فقط وإنما يتعين فضلا عن ذلك أن يكون ذلك الشعب هو وارث كل سلطة ليس لها صاحب في المجتمع على ألا يقلل من قيمة ذلك عدم قيام الشعب بممارسة السلطة بنفسه مباشرة أو اسناد أمرها إلى فرد أو عدة أفراد أو مجموعة من الوسطاء أو النواب، وباختصار فإن الشعب هو الذي يجب أن يتمتع بمفرده بالاستحواذ على السلطة الدستورية التأسيسية برغم ما يصدره الفلاسفة من عداء سافر في مواجهة أية سلطة ثابتة مستقرة بين أيدي الغالبية العظمى من الأفراد المنظمين أو ذوي التربية السياسية العالية. على أن السلطة التأسيسية الديمقراطية يمكن أن تتقلد عملا إحدى صور ثلاث نتولى فحصها فيما يلي:

---

(٦٥) دكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري، ١٩٧١، ص٥٥ وص٥٦.

أولاً: السلطة التأسيسية ذات الشكل الديمقراطي المباشر:

يتم في هذه الحالة تشكيل اللجنة التأسيسية من أفراد الشعب أنفسهم واسباغ الصفة الدستورية عليها، ويعد هذا الشكل التطبيق الأمثل للنظام الديمقراطي في مجال نشأة الدساتير، وعلى الرغم من احتمال تحقق هذه الصورة وعدم استحالتها النظرية فإن الواقع العملي يؤكد صعوبة تحقيقها بصورتها الديمقراطية المباشرة الأمر الذي يؤدي بها ـحتماًـ إلى الاقتران بصورة أو بأخرى بعملية التمثيل أو النيابة عن الشعب لتنقلب بذلك إلى شكل شبه أو نصف ديمقراطي(٦٦).

ثانياً: السلطة التأسيسية ذات الشكل الديمقراطي شبه المباشر:

تتحقق هذه الصورة بواسطة تكوين هيئة تأسيسية منتخبة على أساس نيابي مع الالتزام ـبعد تمام إنجازها لمهمتها في وضع الدستورـ بأخذ رأي الشعب أو استفتائه جماعياً للموافقة على الدستور وسريانه، وتتضح ميكانيكية عملية صنع الدستور في هذه الحالة من خلال قيام الهيئة التأسيسية المنتخبة بصياغة القواعد والنصوص الدستورية تلك التي لا تعد صالحة أو قابلة للتطبيق الا بعد الحصول على موافقة الناخبين في استفتاء عام عليها.

ومن بين أشهر تطبيقات هذا الاسلوب دستوري عام ١٩٤٦، ١٩٥٨ في فرنسا حيث كان أولهما محلا لاستفتاءات عامة ثلاثة أجري أولها في ٢١ اكتوبر عام ١٩٤٥ لاسباغ الصفة الدستورية الشرعية على اللجنة التي كلفت بصياغته وإعداده والتي تم انتخابها خصيصاً لذلك، وثانيهما في ٥ مايو ١٩٤٦ وآخرها الملقب بالاستفتاء الإيجابي الموضوعي الذي أجري في ١٣ اكتوبر ١٩٤٦.

---

(٦٦) دكتور طعيمة الجرف، ١٩٦٠، المرجع السابق، ص١٣٥، ص١٣٦ «انتقادات الاسلوب المباشر لوضع الدساتير».

وأما دستور عام ١٩٥٨ فقد تمت الموافقة عليه بموجب نتيجة الاستفتاء المعلنة في ٢٤ سبتمبر عام ١٩٥٨.

كذلك فإن الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١ قد انتهج نفس الاسلوب عند وضعه حيث تمت صياغته وإعداده بواسطة لجنة تأسيسية انتخبت خصيصاً لهذا الغرض وبحيث تم إصدار وسريان الدستور الذي قامت بإعداده فور إعلان نتيجة الاستفتاء الشعبي عليه ومن تاريخ هذا الإعلان(٦٧).

ثالثاً: السلطة التأسيسية ذات الشكل النيابي أو شبه النيابي:

تظهر هنا السلطة التأسيسية في صورة جمعية نيابية مشتركة يطلق عليها تسمية الجمعية الوطنية أو التأسيسية، ويتم انتخاب أعضاؤها في اقتراع عام مطلق وجماعي على أن يصبح لهم الحق بمفردهم في وضع وصياغة القواعد الدستورية وإصدارها دون حاجة بهم للالتجاء إلى الشعب لأخذ موافقته على تلك القواعد في استفتاء عام دستوري(٦٨).

---

(٦٧) الاستفتاء الدستوري أحد طرق وضع الدساتير المدونة، وفيه تقوم لجنة فنية بوضع مشروع الدستور ثم يعرض على الشعب لاستفتائه عليه فاذا وافقت الأغلبية عليه صدر وتم تنفيذه، فالدستور يصدر في هذه الحالة من الشعب نفسه باعتباره صاحب السيادة. والقاعدة المستقرة في هذا الصدد ان الدستور الصادر بوسيلة الاستفتاء الدستوري لا يجوز تعديله الا بهذه الوسيلة ذاتها ما لم يتضمن الدستور ذاته أحكاماً مغايرة لتعديله فيتعين الالتزام بها في هذه الحالة.

★ انظر في هذا المعنى:

- PHILIPPE GEORGES, 1982, op. cit., PP.26.

(68) GEORGES BURDEAU, traité de sciences politiques, Paris 1950, op. cit., t.3. pp.226-228.

- MAURICE DUVERGER, 1948. op. cit., 221.

- MARCEL PRELOT. op. cot., P.202.

ولقد اتبعت هذه الوسيلة في فرنسا لوضع دستور عام ١٧٩١ الذي تم إعداده بواسطة مجلس الهيئات العامة لمختلف طبقات الأمة وطوائفها والذي انعقد اجتماعه لهذا الغرض بتاريخ ٥ مايو ١٧٨٩ واسبغت عليه الصفة التأسيسية الدستورية في ٢٠ يونيو ١٧٨٩. كما اتبعت أيضاً نفس الوسيلة في كل من دساتير ٢٣ ابريل عام ١٨٤٨، ١٨٧٥، ٨ فبراير ١٨٧١.

هذا ومن الملاحظ بالنسبة لكافة الأساليب الديمقراطية السابقة في وضع الدساتير على اختلاف درجة الإسهام الشعبي المباشر أو غير المباشر فيها أنه على الرغم مما قد يرد على التدخل المباشر للشعب في هذا الصدد من استثناءات فإن الأمر الثابت بيقين أن أية وثيقة قانونية أساسية لا تحصل على موافقة الشعب أو تصديقه لا تصبح جديرة بحمل تسمية الدستور.

الفصل الثالث

الأساليب المختلطة لنشأة الدساتير

تعتبر الأساليب المختلطة لإنشاء الدساتير نوعاً من التأكيد على صحة الفكرة الأساسية المتعلقة بهذه النشأة والتي مضمونها أن هناك تعداداً لا يندرج تحت حصر وتنوعاً كبيراً في الأساليب المختلفة لإنشاء الدساتير وأن التقسيم الثلاثي الذي أجريناه في هذا الفصل إنما جئنا به لتسهيل الدراسة النظرية والوفاء بأغراضها المحدودة فقط، وأما الواقعين الدستوري والعملي في هذا الموضوع فينبئان بوجود العديد من الأنماط والأساليب المتمردة على الحصر لوضع الدساتير ، وهو الأمر الذي سوف نلمسه بوضوح عند تحديدنا في خاتمة القسم الأول لأسلوب انشاء الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

وفي هذه المناسبة فإن الاسلوبين الشهيرين تاريخياً للأنظمة المختلطة في انشاء الدساتير واللذين يلطفان من حدة الأساليب الفردية غير الديمقراطية بادخال بعض العناصر الديمقراطية عليها ، يتبلوران من جانب أول في الاقتران بين الاسلوبين الفردي والديمقراطي المباشر ، ومن جانب آخر في التحالف القائم بين الاسلوب الملكي والنيابي في وضع الدساتير .

(أولاً) الاقتران بين الاسلوبين الفردي والديمقراطي المباشر:

يمكن تحقيق هذا الاقتران من خلال وسيلة الاستفتاء الدستوري العام الذي يعد أحد الأفكار الأساسية التي اعتنقتها السلطة القيصرية الديمقراطية، وفي ظلها نجد أن الدستور يعد أمر صناعته بين يدي الديكتاتور أو أنصاره الذين يقومون بإصداره بعد إخضاعه للرضاء والموافقة الشعبية . وقد يحدث هذا الاقتران بصورة أقل ديمقراطية ـ في

حقيقتها ـ وذلك بأن يضع الديكتاتور الدستور على أن تطبق أحكامه بعد الموافقة عليها بواسطة هيئة الناخبين المقيدة حقوقهم في الرفض أو القبول بالمناخ العام المنطوي على تهديد الحريات والعسف بها ، كما يمكن في ظل هذا المناخ أيضاً الحصول على الموافقة الشعبية المسبقة على الدستور على أن يتولى الحاكم وضعه وإصداره فيما بعد في ضوء المبادىء أو الأسس المقترحة من الشعب كاطار لذلك الدستور .

(ثانياً) الاقتران بين الاسلوبين الملكي والنيابي :

تتحقق في ظل ذلك الاسلوب المختلط المساواة النظرية بين الجمعية النيابية صاحبة الحق في اقتراح الدستور وأحد الملوك أو الأباطرة أصحاب حق التصديق الرسمي على مقترحاتها ، ويعد الدستور في هذه الحالة بمثابة نوع من التعاقد المبرم بين السلطتين النيابية والفردية ، ويتبع ذلك الاسلوب عامة عند إرتقاء أحد الحكام أو الملوك الأجانب لعرش دولة ناشئة كما هو الأمر في بلجيكا وجزر البلقان قديما . (المادتان ٧٩ ، ٨٠ من دستور ٧ فبراير عام ١٨٣١).



الباب الرابع

أساليب تعديل الدساتير وإعادة النظر فيها

على الرغم مما تتميز به الدساتير -بصفة عامة- من ثبات واستقرار نسبي بالقياس بغيرها من القواعد القانونية في المجتمع، وندرة الاتجاه نحو تعديل أحكامها أو إعادة النظر فيها، فإنه من المعترف به -من خلال تتبعنا لمراحل نشأة الدساتير والأساليب المختلفة لذلك- انها لم تنشأ لكي تؤبد أحكامها أو تتمرد على التعديل، سبب ذلك في الواقع تلبية ضرورات التطور ومستلزماته المفروضة على كل خلق أو إبداع انساني لا يمكن وصفه بالكمال[٦٩].

فإذا ما سلمنا بحتمية التعديل كمبدأ أساسي معترف به للأمة لا يقبل التنازل أو السقوط بالتقادم وجب علينا أن نأخذ بعين الاعتبار عند إجراء ذلك التعديل قاعدة التماثل بين الوضعين القانونيين لكل من نشأة الدستور وتعديله وهو ما يمكن التعبير عنه في اختصار ووضوح بقاعدة «توازي الأشكال الدستورية» التي بمقتضاها يتعين الالتزام والاحترام الكامل عند تعديل الدستور للأشكال والاجراءات السابق اتباعها عند إنشائه، وعلى ذلك فإذا كان الدستور محل التعديل قد تم إنشاؤه بواسطة لجنة تأسيسية منتخبة خصيصاً لهذا الغرض فإنه لا يصح تعديله مستقبلا بإجراء أدنى من ذلك، ومع ذلك فإنه يلاحظ في الحالات التي يقرر فيها الدستور في صلب عباراته الاجراءات الواجبة الاتباع لتعديله -وهو ما يجرى عليه العمل في الدساتير عادة- فإنه يتعين في هذه الحالة

---

(٦٩) يجب الموازنة عند تعديل الدستور بين عاملين أساسيين أولهما ألا يكون التعديل وما تنطوي عليه اجراءاته من سهولة سبيلا مؤديا الى عدم ثبات أحكامه واستقرارها، وثانيهما ألا يؤدي التشدد في حصر التعديل في أضيق نطاق الى عدم ادخال التعديلات الضرورية على أحكام الدستور والتي يحتمها التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في الدولة.

إجراء التعديل وفقا للطريقة المشار إليها في الدستور دون غيرها نزولاً على إرادة السلطة التأسيسية واضعة ذلك الدستور ، ومن ناحية أخرى فإنه يتعين الالتزام بمعيار متشدد في التعديل بحيث يراعى عند القيام بتعديل الأحكام الأساسية الواردة بالدستور كتلك الخاصة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها أو الفلسفات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لها اتباع اجراءات وأشكال أشد تعقيداً بما يلائم أهمية الموضوع المراد تعديله بصورة أكثر وضوحاً منها في الحالات التي ينصب فيها موضوع التعديل على بعض المسائل أو الموضوعات الثانوية الأهمية أو التفصيلات المتعلقة بالمسائل العامة الواردة بالدستور[٧٠].

هذا وسوف نعرض فيما يلي للمراحل الأساسية التي يتعين أن يمر بها -بصفة عامة- أي تعديل دستوري وذلك قبل العرض التفصيلي لأشهر أساليب وطرق التعديل الدستوري في ظل كل من الأنظمة السياسية الديمقراطية وغير الديمقراطية.

---

(70) G. BURDEAU, traité de science politique. t. 4. Essai sur la révision des lois constitutionnelles. Paris 1930.

الفصل الأول

المراحل الأساسية للتعديل الدستوري

نحاول من خلال هذا الفصل الإجابة على تساؤلات أربعة أساسية تتعلق بعملية التعديل الدستوري أولها خاص بالجهة المالكة لحق اقتراح مبدأ التعديل وثانيها بالجهة صاحبة الصلاحية في التصديق أو الموافقة على اقتراح التعديل وثالثها يتصل بكيفية ونوعية الاجراءات المتبعة لإعداد ومناقشة التعديل، ورابعها بالسلطة صاحبة حق التصديق والاقرار النهائي للتعديل، ويسهل من مهمتنا في الإجابة على تلك التساؤلات الرجوع إلى ما ورد بشأنها في صلب عبارات ومواد الدساتير المختلفة وهو تسهيل لم نجد ما يماثله أو يوازيه عند بحثنا للمشاكل السابقة المتعلقة بكيفية نشأة الدساتير وظهورها إلى حيز الوجود(٧١).

---

(٧١) انظر فيما يتعلق بالمراحل والاجراءات المختلفة لمراجعة الدساتير وتعديلها:

- G. BERLIA, Le probléme de la constitutionnalité du referendum du 28Octobre 1962, R.P.D. 1962, pp.936-949.

- JACQUES CADART, Le sénat et la crise référendaire de 1969, in «Politique» Revue internationale des idées, des institutions et des événements politiques «Directeur M. PRELOT» Vol. 1969. Publié 1971, pp. 261-284.

المبحث الأول

«اقتراح مبدأ التعديل Inititiative de la révision»

تختلف السلطة صاحبة الحق في اقتراح مبدأ التعديل الدستوري من ناحية أولى باختلاف الصورة المطبق عليها مبدأ فصل السلطات داخل الدولة وما إذا كان قد روعي في ذلك الفصل تمييز السلطة التنفيذية عما عداها من السلطات العامة بمرتبة سيادية عليا أم أن ذلك هو المتحقق بالنسبة للسلطة التشريعية. كما تختلف السلطة المقترحة من ناحية أخرى باختلاف الفلسفة السياسية والمذهبية السائدة والمسيطرة على تركيب وأسلوب عمل أجهزة وتنظيمات الدولة وهل تتبع في ذلك المذهب الديمقراطي على اختلاف صوره ومناهجه أم المذاهب الأخرى المقابلة له كالديكاتورية أو الاشتراكية. وترتيباً على ذلك فإن الجهة صاحبة الاختصاص باقتراح مبدأ التعديل في النظام الذي يضع السلطة التنفيذية في مرتبة عليا بالنظر إلى بقية السلطات في الدولة يسند أمره إلى تلك السلطة دون غيرها وهو ما أخذت به غالبية الدساتير المطبقة في الدول ذات النظام النسبي للفصل بين السلطات (المادة ٥١ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٥٣ التي تنص على عدم الاعتداد بمقترحات مجلس الشيوخ لتعديل الدستور إلا بعد موافقة الحكومة عليها، والمادة ١٤٤/٢/أ من الدستور المؤقت لدولة الامارات التي تسند حق الاقتراح للمجلس الأعلى للاتحاد).

هذا في الوقت الذي يسند فيه حق اقتراح التعديل للبرلمان أو السلطة التشريعية بمفردها إذا ما احتلت هذه الأخيرة الصدارة على غيرها من السلطات الأساسية في الدولة وهو ما يتحقق بصورة واضحة في ظل المادة الخامسة من الدستور الحالي للولايات المتحدة الأمريكية ولغالبية دساتير أمريكا الجنوبية (المادة ٣٠ من الدستور الأرجنتيني والمادة ١٠٨ من الدستور الشيلي والمادة ٩٠ من دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦ في فرنسا التي تسند هذا الحق للجمعية الوطنية).

أما إذا كان ثمة تعاون بين السلطات العامة في إطار مبدأ الفصل بينها فيمكن إسناد الحق في اقتراح التعديل الدستوري إلى كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بالمشاركة معا وهو الاسلوب المتبع في المادة ١٣٥ من الدستور البرتغالي الصادر عام ١٩٣٣ والمادة ٩٧ من الدستور الروماني الصادر عام ١٩٣٨ والمادة ٧٢ من الدستور الياباني الصادر عام ١٩٤٦ ، وغالبية الدساتير الفرنسية الصادرة منذ عام ١٨٧٥، والمادة ١٥٧ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣، والمادة ١٨٩ من دستور عام ١٩٥٦ ، والمادة ١٨٠ من دستور عام ١٩٧١ في مصر ، والمادة ١/٨٩ من دستور ٤ اكتوبر ١٩٥٨ في فرنسا .

وأخيراً فإن المذهبية السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة يمكن أن تتدخل في تحديد الجهة صاحبة الحق في التعديل ، ففي ظل الأنظمة الديمقراطية المعتدلة غير المتطرفة نجد أن الشعب يشارك في عمليات التعديل الدستوري فضلا عن مشاركته في إنشاء الدستور (غالبية الدساتير الجديدة التي وضعت عقب الحرب العالمية الأولى كالمادة ٧١ من الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ ودستور ڤيمر الصادر عام ١٩١٩ في المادتين ٧٣ ، ٧٦، والمادة ١١٥ من دستور ١٧٩٣ في فرنسا ، وفي الدستورين الاتحاديين لسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية) .

المبحث الثاني

الموافقة على مبدأ التعديل

Approbation du principe de la révision

تتعلق تلك المرحلة ـ كما سبق أن أشرنا ـ بالاجابة على التساؤل الخاص بجدوى التعديل وما إذا كان له محل من عدمه؟ ويترك أمر الاجابة على ذلك ـ في العادة ـ للسلطة التشريعية أو البرلمان باعتباره الوعاء الذي يضم النخبة المعبرة عن رأي أبناء المجتمع الذين يعنيهم أمر التعديل الدستوري ويمس علاقة السلطة وتصرفاتهم معهم. (الدستور البلجيكي في م١٣١، والدستور النرويجي في المادة ١١٢، وجميع الدساتير الفرنسية منذ عام ١٧٩١ وحتى عام ١٩٥٨ التي أعطت هذا الحق لمجلسي النواب والشيوخ معاً).

ويذهب جانب من الدساتير إلى التشديد في إجراءات التعديل ـ في إطار هذه المرحلة ـ باستلزام مشاركة الشعب في إقرار مبدأ التعديل، وهو ما حدث بالنسبة لكل من دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وبالنسبة لهذه الأخيرة فانه يمكن الموافقة على التعديل من حيث المبدأ إذا وافق ٥٠٠٠٠ من المواطنين على ذلك بطريقة الاستفتاء العام.

المبحث الثالث

اعداد اجراءات التعديل

«préparation des procédures de lámendement»

سبق أن أشرنا إلى أن تعديل الدستور الجامد يستلزم توافر اجراءات تختلف عن تلك التي تصلح لتعديل القوانين العادية، ومن هنا فان اعداد إجراءات التعديل وبنوده المختلفة يمكن أن يتم باحدى وسيلتين:

أولاً - ترتيباً على المبدأ القانوني العام الذي يقضي بعدم امكان تعديل أي عمل قانوني إلا في ضوء نفس الشروط والأوضاع التي تم إقراره وإنشائه في ضوئها فان الدستور لا يمكن القيام بتعديله سوى بواسطة نفس السلطة التي قامت بانشائه (الشعب أو اللجنة التأسيسية المنتخبة خصيصاً لذلك كما هو الحال في سويسرا وفرنسا) ووفقاً لنفس الإجراءات والأشكال التي تدخلت لانشائه (دستورا عامي ١٨٩٣، ١٨٤٨ في فرنسا).

ثانياً - عدم وصول إجراءات وأشكال التعديل والجهة القائمة به إلى درجة التشدد السابقة، مع ضمان عدم صدور هذا التعديل في توقيت غير مناسب في الوقت ذاته، وللتوفيق بين الاعتبارين يمكن الاكتفاء في هذه الحالة باستلزام اتباع إجراءات وأشكال أكثر صعوبة في التعديل الدستوري من تلك المتبعة بشأن إلغاء القانون العادي (اشتراط نسبة خاصة في الحضور أو التصويت أو كلا الأمرين معا وهو ما اتبعه كل من الدستور المكسيكي في المادة ١٣٥ والكولومبي في المادة ٢٠٩ منه - أو تشكيل برلمان جديد بانتخابات جديدة لتولي هذه المهمة كما هو الحال في دستور رومانيا عام ١٩٢٣، ١٩٣١).

ويعد هذا الاسلوب الثاني لاعداد بنود التعديل أفضل من سابقة لأكثر من سبب إذ هو يؤدي من ناحية أولى لازالة كافة الصعوبات أو العوائق المتوقعة في سبيل سرعة إنجاز التعديل والمستمدة من الأفكار السياسية السائدة، ومن ناحية ثانية الوقاية من أخطار الانقلابات أو القلاقل الداخلية التي يمكن حدوثها على اثر عدم نجاح التعديل بالطرق القانونية له.

المبحث الرابع

الموافقة النهائية على التعديل

sanction définitive sur l'amendement

يتم في العادة اسناد صلاحية التصديق أو الاعتماد النهائي للتعديل إلى الجهة التي قامت بتعديل أحكام الدستور سواء أكانت هي الهيئة المنتخبة خصيصاً للقيام بالتعديل أم المجلس النيابي ذو الأغلبية الخاصة في عدد الحاضرين أو الأصوات التي يجب صدورها للموافقة على التعديل. غير أن بعض الدساتير ـالمتشددةـ تستلزم هنا أيضاً التصديق الشعبي من خلال الاستفتاء الشعبي، وهو ما نصت عليه على سبيل المثال كل من المادة ١٨٩ فقرة أخيرة من الدستور المصري الدائم لعام ١٩٧١ بتقريرها «.وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه.

فاذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء».

والمادة ٨٩ من دستور عام ١٩٥٨ في فرنسا التي تنص في فقرتها الثانية على أنه «يجب أن يتم الاقتراع على مشروع أو اقتراح التعديل في المجلسين بنصوص موحدة ويصبح التعديل نهائياً اذا أقر في استفتاء عام..».

والمادة ١٣٨ من الدستور الايطالي عام ١٩٤٧ والتي تنص على أن «يوافق كل من المجلسين على قوانين تعديل الدستور والقوانين الدستورية الأخرى... وتطرح هذه القوانين نفسها على الاستفتاء، اذا طلب ذلك خمس أعضاء أي من المجلسين أو ٥٠٠/٠٠٠ ناخب أو خمسة مجالس اقليمية في مدة ثلاثة أشهر بعد نشرها، ولا يصدر القانون الذي طرح على الاستفتاء اذا لم يوافق عليه بأغلبية الأصوات الصحيحة».

الفصل الثاني

طرق وأساليب التعديل الدستوري

عرضنا في المبحث السابق للمراحل المختلفة التي يتعين أن يمر بها ـبصفة عامة ـ أي تعديل دستوري حتى يرى النور، كما أشرنا في عجالة من خلال كل مرحلة من تلك المراحل إلى بعض النماذج التطبيقية في الدساتير المختلفة للاجراءات والأشكال المتبعة في التعديل فضلا عن الجهة المنوط بها إجراء أو إقرار التعديل سواء من حيث المبدأ أو سواء بصفة نهائية.

ولقد تبقى علينا أن نعرض في إطار هذا المبحث للأسلوبين الديمقراطي وغير الديمقراطي المتبعين بصفة عامة في التعديل أسوة بالمقابلة السابق اجراؤها بصدد الحديث عن أساليب نشأة الدساتير، غير أنه يجدر التنبيه قبل بيان تلك الأساليب إلى أن ـالتعديل الدستوري نادرا ما يتم بنفس الطريقة التي يجرى بها تعديل القوانين العادية (أي بواسطة السلطة التشريعية)؛ وأنه في الغالبية العظمى من الحالات يتم إدخال التعديل الدستوري من خلال طائفة من الاجراءات وبواسطة سلطة خاصة تختلف عن السلطة والاجراءات المقررتين بصدد تعديل القوانين العادية.

المبحث الأول

الأساليب الديمقراطية في التعديل

من بين أهم الأساليب الديمقراطية المتبعة في تعديل الدساتير بما تحويه من سلطات أساسية واختصاصات واجراءات الأسلوب النيابي أو شبه النيابي للتعديل من ناحية أولى، والأسلوب شبه المباشر من ناحية أخرى[٧٢].

أولاً: الاسلوب النيابي أو شبه النيابي:

ويمكن أن يتخذ هذا الاسلوب من حيث التطبيق العملي العديد من الصور التي من بينها:

١ ـ القيام بتحديد هيئة خاصة مسئولة عن التعديل، ويطلق عليها في هذه الحالة تسميات عديدة منها جمعية التعديل الدستوري أو الهيئة التأسيسية أو اللجنة المشتركة للتعديل ودون أن يكون لها أي اختصاص تشريعي بصورة مطلقة أحياناً أو في غير حالات الضرورة في بعض الأحيان الأخرى.

٢ ـ القيام بانتخاب هيئة عادية يتم تقويتها ودعمها من خلال ربطها بالمجالس النيابية العادية قبل التعديل الدستوري وهو ما أخذت به المادة ١٣٠ من الدستور الاتحادي السويسري.

---

(72) ESMEIN A. 1927, op. cit., t. I, pp.608-609.

J. LAFERRIERE Son Manuel, OP. CIT., PP. 288-292.

ـ دكتور السيد صبري، ١٩٤٩، المرجع السابق، ص٢٢٤.

ـ دكتور ثروت بدوي، المرجع السابق ص١٠٧.

٣ ـ استخدام المجالس النيابية القائمة في تشكيل اللجان المختصة بالتعديل وهو ما حدث بالنسبة لفرنسا فيما يتعلق بلجنة إعادة النظر في دستور عام ١٨٧٥ التي تكونت بالمشاركة فيما بين مجلسي النواب والشيوخ.

٤ ـ القيام بإسناد مهمة التعديل والسلطة التأسيسية الدستورية إلى المجالس النيابية العادية قبل القيام بانتخاب أعضائها، وهو ما جرى عليه العمل في المادة ١٣١ من الفصل السابع من الدستور البلجيكي.

ثانياً: الاسلوب شبه المباشر:

بموجب هذه الطريقة يتدخل الشعب في عملية التعديل باعتباره جهة التصديق عليه أو بإعتباره الجهة المقترحة لهذا التعديل، وهو الاسلوب الذي اعتنقه الدستور السويسري والذي يتبلور في تقديم طلب التعديل من جانب خمسين ألف مواطن سويسري متمتعين بالحق في التصويت يعلنون إرادتهم إما بتبني نص المادة الدستورية الجديدة أو إلغائها أو تعديل مادة محددة من الدستور المطبق. هذا ويمكن أن يتخذ الطلب المقدم صورة اقتراح مفرغ في عبارات عامة أو مشروع حرر بالكامل. (م١٣١ من دستور عام ١٦٩٣ الخاصة بحق الاقتراح الشعبي في الدستور).

كذلك فإنه بالنسبة لتعديل الدستور الاتحادي في الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية يفترض التدخل في ذلك ـليس فقط من جانب الكونجرس ـ وإنما أيضاً من جانب الهيئات التشريعية للدويلات الأعضاء ففي جميع الحالات التي يرى فيها ثلثي عدد أعضاء مجلس الكونجرس ضرورة إجراء التعديل يتم اتخاذه أو على الأصح يتم تحريك ذلك الإجراء بناء على طلب من المجالس التشريعية لثلثي عدد الدويلات الأعضاء المجتمعة في صورة لجنة مشتركة لاقتراح التعديلات.

وفي كلتا الحالتين السابقتين يصبح التعديل مقبولاً إذا ما حظي بالموافقة من ثلاثة أرباع عدد أعضاء الهيئات التشريعية للدويلات الأعضاء، ويعد التعديل هنا جزء من الدستور(٧٣).

وفي الاتحاد السويسري الفيدرالي فإن الدستور المعدل أو الجزء الذي عدل منه لا يدخل في دائرة السريان إلا بعد حصوله على موافقة الأغلبية المطلقة لعدد المواطنين ولعدد الدويلات الأعضاء، ويعتبر في هذا الصدد التصويت الشعبي في كل مقاطعة بمثابة صوت للدويلة العضو ذاتها(٧٤).

المبحث الثاني

الاساليب الفردية للتعديل الدستوري

اسوة بالتفرقة السابق إيضاحها فيما يتعلق بأساليب نشأة الدساتير بناء على الإرادة الفردية، فإن التعديل الفردي يتم بصدده التمييز فيها بين الدساتير الصادرة في صورة منحة من السلطة التنفيذية، وتلك الصادرة من جانب ديكتاتور فرد.

(٧٣) دكتور أحمد كمال أبوالمجد، المرجع السابق، من ص٦٤ الى ص٧١.

- راجع نص المادة الخامسة من الدستور الاتحادي الأمريكي «للكونجرس أن يقترح تعديل الدستور كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، وله أن يدعو بناء على رغبة ثلثي المجالس التشريعية للولايات المختلفة الى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في الحالين جزءاً قانونياً من هذا الدستور. وذلك اذا وافقت عليها المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات أو اذا وافقت عليها مؤتمرات عقدت في ثلاث أرباع الولايات».

(٧٤) راجع نص المادة ١٣٣ من الدستور الاتحادي السويسري الصادر في ٢٩ مايو ١٨٧٤. «يعدل الدستور الاتحادي أو جزء منه ويدخل في دائرة السريان ذلك التعديل عند تمام الموافقة عليه بواسطة الأغلبية المطلقة لعدد المواطنين السويسريين في التصويت وبواسطة الأغلبية المطلقة لعدد الولايات الأعضاء).

أولاً: ينطوي الدستور الصادر في شكل منحة -بحسب الأصل- على صفة عدم الرجوع فيه أو النهائية، فالسلطة المطلقة التي قامت بالتنازل عنه لا يمكنها استرداده مرة أخرى، فالعهد أو الميثاق الممنوح يظل قائماً بصفة دائمة ومستمرة، ولأجل ذلك فإن الملك شارل العاشر لم يستطع القيام باستعادة الميثاق الذي قام بمنحه عام ١٨٣٠ وإن كان قد وجد سبيله إلى ذلك من خلال ما قام بإصداره من أوامر قانونية غير مباشرة. وعلى العكس من ذلك فإنه لا يوجد ما يمنع من القيام بمنح حريات جديدة في مثل هذه الدساتير ويمكن أن يتخذ ذلك الصورة غير العادية للدستور أو العهد أو الميثاق الجديد، ويشترط في هذه الحالة حدوث اتفاق بين سلطات ثلاث هي الملك والنواب والأمراء أي بالطريق التشريعي العادي وبذلك يتم تعديل الدستور الصادر في شكل منحة كما لو كان يجرى إصدار جديد لدستور أو عهد أو ميثاق.

ثانياً: يصطدم الامتياز الديكتاتوري بنفس الصعوبات التي صادفناها بالنسبة لامتياز التعديل بطريقة المنحة. وبصفة عامة فإن الديكتاتور يبحث عن إخفاء معالم تصرفه الشخصي وراء المتطلبات أو التدخلات الخارجية.

وعلى سبيل المثال فان نابليون الأول والثاني استخدما حق اللجوء إلى الجمعية النيابية التابعة والخاضعة تماماً لهما في إجراء التعديل الدستوري بما يحقق رغباتهما وفي عام ١٨٠٠ «قرار مجلس الشيوخ الفرنسي» كان يعد مجرد اقتراح ارتجالي مقتضب، وفي عام ١٨٥٢ كان هذا الاقتراح محلا لاستخدام مماثل بصدد التعديل الدستوري.

هذا ولقد قامت الديكتاتورية الفاشية في إيطاليا بتحويل الدستور الإيطالي المشهور بمرونته إلى دستور جامد من خلال تحديد سبع طوائف من المواد والموضوعات الدستورية يلزم فيها الحصول على الموافقة المسبقة من المجلس الأعلى للفاشية لامكان تعديلها (قانون ٩ ديسمبر ١٩٢٨). فرأى المجلس الأعلى للفاشية ملزم ولكنه ليس بالضرورة واجب الاتباع أو التبني برغم ما يتسم به من قيمة سياسية عليا.

المبحث الثالث

الأساليب المختلطة للتعديل الدستوري

كما لاحظنا بالنسبة لمارسة السلطة التأسيسية الأصلية فانه من الممكن وجود نوع من المزج بين الأساليب الفردية الديمقراطية شبه المباشرة وشبه النيابية في مجال التعديل الدستوري .

وفي ضوء ذلك يمكن حدوث اقتران فيما بين «قرار مجلس الشيوخ باعتباره المجلس الأعلى النيابي Le Senatus-Consulte والاستفتاء العام للشعب Plebiscite حينما يتعلق الأمر بادخال تعديلات دستورية هامة؛ وعلى سبيل المثال فان دستور عام ١٨٥٢ في فرنسا ينص في المادة ٣٢ على أنه «يخضع للاستفتاء العام الجماعي أي تعديل في الأسس الرئيسية للدستور تلك التي فرضت من خلال إعلان ٢ ديسمبر والتي صدق عليها وتبناها الشعب الفرنسي» ووفقاً لهذا النص فان قرار مجلس الشيوخ الصادر في ٢٠ ابريل عام ١٨٧٠ قد تم التصديق عليه بموجب الاستفتاء الذي أجرى في ٨ مايو عام ١٨٧٠، كذلك فان التعديلات الدستورية التي أجريت عام ١٩٤٠، وعام ١٩٥٨ قد استلزمت في نفس الوقت نوعاً من اسباغ الأهلية عليها بواسطة الناخبين (الشكل شبه النيابي) وتحريرها وإصدارها بواسطة السلطة التنفيذية (الشكل الفردي) والقبول لها بواسطة الشعب (الشكل شبه الديمقراطي). ولكن هذا الاسلوب المختلط السابق في التعديل لم يتم اتباعه من جانب حكومة فيشي وإنما على العكس انتهت صيغته خلال بضعة أسابيع على أثر قيام وزارة شارل ديجول. فالتعديل الدستوري الذي تم عام ١٩٦٢ استبعد بطريقة مثيرة للجدل البرلمان من دائرة التعديل الدستوري المقترح من جانب الحكومة والمقرر بواسطة رئيس الدولة والذي خضع بعد ذلك مباشرة للهيئة الانتخابية .

وإذن فالتعديل التعاقدي كشكل أصلي لا يتولد عنه نشأة سلطة جديدة لم توجد من قبل في مجال التعديل، فالاتفاق المتحقق قائم بالنسبة لكل قانون مادام أنه يعتمد على رضاء متبادل فيما بين الملك والأمراء والنواب، ويتم تنفيذ التعديل الدستوري هنا بموجب القانون نفسه، ولذلك فان الدستور التعاقدي أو الاتفاقي ينتمي إذن ليس إلى طائفة الدساتير الجامدة وإنما إلى الدساتير المرنة.

الباب الخامس

أساليب وصور إنقضاء الدساتير

الدستور مخلوق صنعته إرادة البشر، وهو كأي خلق بشري لابد وأن يمر بمراحل حتمية ثلاث تتعلق أولاها بمولده ونشأته وهو الأمر الذي عالجناه تفصيلا في مناسبة الحديث عن أساليب نشأة الدساتير، وثانيتها خاصة بحياة الدستور وتطبيقه وإدخال التعديلات عليه الكفيلة بملاءمته للمجتمع المطبق فيه وهو ما فصلناه من خلال الأساليب المختلفة لتعديل الدساتير، وثالثتها تنتهي فيها حياة الدساتير عند ثبوت عدم صلاحيتها الكاملة والمطلقة للتطبيق وهو الأمر الذي نهتم بمعالجته في هذا الفصل موضحين أهم الصور المتعارف عليها لإنقضاء الدساتير باحلال بديل لها محلها أياً ما كانت الطريقة المتبعة في إحلال هذا البديل.

إلا أنه يجدر بنا قبل العرض التفصيلي للأساليب التي شاع إستخدامها بين الدول لإنهاء الدساتير أن نشير إلى حقيقتين هامتين:

الأول: أن انقضاء الدستور وإنتهاء العمل به بإحلال دستور آخر محلة لا يعني أن هذا الأخير قد أتى بتنظيم قانوني وسياسي جديد تماماً في جملته وتفاصيله على خلاف ذلك الذي كان سائداً في ظل الدستور القديم، وبعبارة أخرى فان الدستور الجديد، لابد وأن نصادف في نصوصه نوعاً من الترديد لبعض الأحكام والمبادىء القديمة التي كان يعتنقها الدستور السابق والتي لا تزال صالحة للتطبيق في ظل الدستور الجديد ولعل ذلك هو ما دعا الفقه الفرنسي الشائع إلى عدم إستعمال عبارة إنقضاء أو إنهاء العمل بها أو إلغائها للتعبير عن إحلال دستور جديد محل دستور سابق عليه وإستخدام اصطلاح «التعديل الدستوري» أو «إعادة النظر في الدستور» بدلا منها أياً ما كانت درجة ومدى اتساع ذلك التعديل.

الثانية : ان انتهاء العمل بالدستور أو إلغائه أمر يختلف باختلاف نوعية هذا الدستور عرفياً كان أم مدوناً جامداً كان أم مرناً فالدستور العرفي يمكن وضع نهاية له بنفس الطريقة التي نشأ بها أو عدل في ضوئها أو بمجرد ظهور عرف دستوري مخالف للعرف السابق، وكذلك فان الدستور المرن يتم انهاؤه بنفس الطريقة المتبعة لإنهاء القوانين العادية وبعبارة أكثر وضوحاً بمجرد صدور قانون عادي مخالف من السلطة التشريعية العادية، وأما بالنسبة للدساتير المدونة والجامدة فان إلغاؤها أمر يختلف عما سبق إذ يتم هذا الإلغاء في ضوء الأحكام المنظمة لها والواردة في صلب عبارات هذه الدساتير شريطة توافر الرغبة الشعبية الصادقة للأمة في إنهاء العمل بهذا الدستور والتي تتجلى عملياً في إنتخاب هيئة تأسيسية جديدة لوضع الدستور الجديد (الوسيلة الطبيعية المعتادة للالغاء) وإن لم يقف ذلك حائلا دون وضع نهاية لهذه الدساتير بوسيلة أخرى غير منصوص عليها فيها هي أكثر عنفاً من سابقتها تتبلور في قيام ثورة أو نشوب انقلاب يطيحان بالدستور.

يبين مما سبق إمكان إحلال دستور جديد محل آخر قديم بإحدى وسيلتين إحداهما سلمية إعتادت الدول على اتباعها عند تغيير دستورها وتعرف بوسيلة اللجنة التأسيسية، والأخرى استثنائية غير عادية تتضمن فرضين اساسيين يطلق على أولهما وسيلة الانهاء بالتقادم المسقط أو عدم التطبيق المستمر لأحكام الدستور وثانيهما اسلوب الثورة أو الانقلاب المؤدي لاقتلاع الدستور من جذوره بالعنف والقوة، وهما ما سنعرض تفصيلاً لأحكامهما فيما يلي.

الفصل الأول

انقضاء الدساتير بوسيلة السلطة التأسيسية الدستورية

لما كان من المعترف به أن الشعب أو الأمة هما صاحبا السلطة والسيادة الأصليين في المجتمع الديمقراطي وأنهما أيضاً صاحبا المصلحة الحقيقية من وراء وضع التنظيم الدستوري فإنه يكون من البديهي الإعتراف لهما بالتبعية بالحق في إلغاء الدستور أو إنهائه عندما يقدران أن الدستور القائم لم يعد يساير التطور الذي لحق بالمجتمع وبظروفه الاقتصادية والسياسية والقانونية فتتجه إرادتيهما إلى إحلال دستور جديد آخر بدلا منه سواء أتم ذلك بطريقة مباشرة «الإستفتاء الدستوري» أم بطريقة غير مباشرة من خلال السلطة التأسيسية المنتخبة من الشعب خصيصاً لمهمة إعداد دستور جديد يحل محل الدستور القائم، وسواء صرحت الدساتير بذلك الحق في نصوصها أم لم تصرح به[٧٥].

ويوصف عادة هذا الاسلوب في إنهاء الدساتير بالوسيلة الشرعية الدستورية بالنظر إلى تنظيمها والنص على الإجراءات الواجب إتباعها بشأنها في صلب عبارات الدستور السابق نفسه، فضلا عن استلزام توافر الظروف القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الداعية إلى هذا الإلغاء.

---

(75) BERLIA, De la competence constituante, R.D.P. 1945, P.353.

- J. LAFFERRIERE Son Manuel, op. cit., pp.288-292.

ـ دكتور مصطفى أبوزيد فهمي، النظم السياسية، ١٩٧٠، ص٩٨ وما بعدها.

ـ دكتور عبدالفتاح حسن، مبادىء النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص٨٥.

ويلاحظ أن هذه الطريقة برغم الاعتراف بها الخارج عن نطاق الجدل فهي من ناحية أولى اسلوب محدود الاتباع عملا لإنهاء الدساتير بالنظر إلى غيره من وسائل الانقضاء الاستثنائية غير العادية ومن ناحية ثانية تتبلور ممارستها العملية في بدء الاقتراح بإلغاء الدستور القائم من جانب السلطة الحاكمة العليا سواء بلجوئها إلى تشكيل لجان إعداد وتحضير للدستور الجديد المزمع إصداره ثم عرضه بعد ذلك على الشعب في استفتاء دستوري عام وإما باختيارها لأعضاء جدد لهيئة تأسيسية جديدة يناط بها وضع الدستور دون أي تدخل مباشر من الشعب في ذلك.

الفصل الثاني

الوسائل الاستثنائية غير العادية لانقضاء الدساتير

تنقسم الوسائل غير العادية لانتهاء الدساتير ـكما سبق أن أشرنا ـ إلى نوعين متقابلين أولهما خاص بانقضاء وسقوط الدساتير بعدم تطبيقها أو ما اصطلح على تسميته فقهياً بتقادم الدساتير بسبب تواتر عدم استعمالها، وثانيهما يتصل بقيام ثورة أو نشوب انقلاب في الدولة يؤديان إلى إسقاط الدستور الذي كان قائماً قبلهما[٧٦].

المبحث الأول

سقوط الدساتير بالتقادم

يمكننا أن نصادف فكرة التقادم المسقط للأحكام القانونية السائدة في المجتمع بالنسبة لسائر أنواع وفروع القانون وفي ظل قواعد أو أحكام الدستور أيضاً إذ ينتج عن وقف العمل بنصوصه لمدة طويلة من الزمن أو تعطيل تنفيذ ما ورد به من أحكام بسبب ظروف خاصة يمر بها المجتمع تدعو إلى ذلك أن تصبح الدولة في فراغ دستوري لا يمكن أن تستمر عليه مما يستلزم بالضرورة القيام بوضع دستور جديد لها يكون محلا للتطبيق، كل ذلك شريطة أن يتوفر ـفي حالة الاعتياد على عدم تطبيق نصوص

---

(76) J. BARTHELEMY et DUEZ, 1963, op. cit., P.227.

«يعد الاسلوب الثوري عندهما اسلوباً جارياً ومعتاداً لانهاء الدساتير».

الدستور ـ الركنين المادي والمعنوي اللازم توافرهما لتكون العرف الدستوري بالمعنى السابق تحديده[٧٧].

وبالرغم من إمكان قبولنا ـ نظرياً ـ للمنطق السابق فإن جانباً من الفقه يذهب إلى عدم جواز سقوط أحكام ونصوص الدستور بعدم الاستعمال وأنه يجب لإمكان إلغائه اتباع الوسائل المحددة في الدستور أو القيام على الأقل بانتخاب الشعب للجنة تأسيسية تتولى وضع دستور جديد في هذه الحالة.

ونحن من جانبنا نرى أن إلغاء دستور بالكامل (خاصة إذا كان دستوراً مدوناً جامداً) بوسيلة التقادم أمر لا يخلو من النظر، ذلك أنه إذا كان من المقبول نظرياً وعمليا نشوء عرف سلبي على عدم أعمال أحكام مادة أو بضع مواد في الدستور بما يؤدي إلى إلغائها فإن هذا المنطق لا يمكن قبوله بالنسبة لكافة أحكام الدستور ـعلى الأقل كقاعدة عامة للانهاء تقف على قدم المساواة مع وسيلتي الثورة أو الانقلابـ فالدولة لا يمكنها الحياة دون دستور يسيرها وان كان هذا لا يمنع من الاعتراف بحدوث هذه الحالة في فرنسا بالنسبة لدستور عام ١٧٩٣ الذي درجت كل من السلطة الحاكمة والشعب على عدم تطبيق أحكامه والعمل بموجب أحكام الدستور السابق عليه إذ أنه كان يعتبر من جانبهما قد ولد ميتاً.

---

(٧٧) دكتور محمود حلمي، المبادىء الدستورية العامة، طبعة عام ١٩٦٤، ص٩٣.

★ وعلى خلاف هذا الرأي أنظر:

ـ دكتور محمد رمزي الشاعر، ١٩٧٢، المرجع السابق، ٢٥٠، وص٧١٥ حيث يقرر أن «العرف لا يمكنه أن يلغي نصاً دستورياً، وبمعنى آخر لا يترتب على عدم استعمال نص دستوري سقوط هذا النص». واذا كان الأمر كذلك فلا يتصور أن يلغى العرف دستوراً مكتوباً بأكمله.

ـ دكتور محمد علي آل ياسين، المرجع السابق، ص٣١.

المبحث الثاني

سقوط الدستور بالثورة أو بالانقلاب

ينتهي العمل بالدستور أو يتم إلغائه في حالتي الثورة والانقلاب بطريقة أشد عنفاً وشراسة من الطرق التقليدية السابقة ذلك أن الدستور يتم إسقاطه هنا بطريقة مغايرة لتلك المحددة لإنهائه في الأحوال العادية، وبالرغم من كون الانقضاء هنا غير طبيعي إلا أنه أكثر وسائل الانقضاء للدساتير شيوعا من الناحية العملية ويتضح ذلك بجلاء إذا ما علمنا على سبيل المثال أن الغالبية العظمى من الدساتير الفرنسية (١٦ دستوراً) قد ألغيت بالأسلوب الثوري باستثناء دستور عام ١٧٩٣ الذي سقط بالتقادم ودستور عام ١٨٧٥ الذي ألغي على أثر الاحتلال الألماني لفرنسا وأنه في كافة الثورات في العالم يتم إسقاط الدساتير السابقة عليها وإحلال دستور جديد محلها غداة قيامها ومن بينها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ في مصر التي أطاحت بالدستور الملكي الصادر عام ١٩٢٣[٧٨].

هذا ومما يجدر ذكره في تلك المناسبة تحديد المدلول المنضبط لكل من اصطلاحي الثورة والانقلاب المؤديان لإنقضاء الدساتير من ناحية أولى، والقاء الضوء على التبرير القانوني لهما من ناحية ثانية، وأخيراً بيان الآثار القانونية المترتبة على نجاحهما من ناحية ثالثة.

---

(٧٨) سقوط دستور ١٩٢٣ في مصر انقسمت حوله آراء الفقه فاتجه جانب نحو تأييد سقوطه تلقائياً بمجرد نجاح الثورة دون حاجة لأي اجراء أو اعلان خاص بسقوط ذلك الدستور، ومن هذا الرأي:

- دكتور عثمان خليل عثمان، موجز القانون الدستوري، طبعة رابعة ١٩٥٣ـ١٩٥٤، ص٩٢ وص٩٣.

- دكتور السيد صبري، رأيه المعلن في جريدة «الأهرام» في عددها الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٧/٣١.

وأما الجانب الفقهي الآخر فيذهب الى عدم سقوط دستور ١٩٢٣ تلقائياً وهو ما اعتمدته في
=

المطلب الأول

تعريف الثورة والانقلاب

يجري الفقه التفرقة بين كل من الثورة والانقلاب من خلال معيارين أساسيين أولهما شكلي يستند إلى المصدر أو المنبع اللذين ينبثقان منه وثانيهما موضوعي مستمد من الهدف المنشود من وراء قيامهما(٧٩).

ففيما يتعلق بمصدر الثورة نجده متبلوراً في القاعدة الشعبية العريضة المنطلقة منها على حين يصدر الانقلاب عن حركة فردية أو طائفية لمجموعة أو طبقة من طبقات المجتمع كرئيس حزب معين أو بعض قادة الجيش دون سائر أفراده وطبقاته.

وأما فيما يتعلق بهدف كل منهما فعلى حين تستهدف الثورة تحقيق التغيير الشامل في التركيب والبناء القانوني والسياسي والاقتصادي للدولة وإقامة أساس ومنهج جديدين للعلاقات المختلفة في المجتمع بالتقريب بين طبقاته، نجد أن هدف الانقلاب مجرد تغيير أشخاص القائمين على الحكم أو النظام السياسي القائم وبعبارة أكثر بساطة مجرد الحصول على السلطة دون تغيير نظام المجتمع في جوانبه المختلفة.

= فتاواها فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة المصري بشأن تنظيم الوصاية على العرش طبقاً لأحكام دستور ١٩٢٣، ومن المؤيدين لهذا الرأي.

- دكتور عبدالحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري طبعة ١٩٥٦، ص٩٤ وما بعدها.

وفي مؤلف المبادىء الدستورية العامة، طبعة أولى عام ١٩٥٧، من ص٩٩ الى ص١٠١.

ومؤلفه القانون الدستوري والأنظمة السياسية «مع المقارنة بالمبادىء الدستورية في الشريعة الاسلامية»، الجزء الأول طبعة سادسة، ١٩٧٥/١٩٧٦، من ص٧٨ الى ص٨٠.

(٧٩) يستخدم معظم المفكرين اصطلاح الثورة للدلالة اما على التغييرات الفجائية والجذرية للظروف الاجتماعية والسياسية والقانونية وبطريقة تتسم بالعنف واما للتعبير عن التغييرات الجذرية غير السياسية حتى ولو تمت ببطء ودون عنف كما هو شائع الاستعمال في اصطلاحات الثورات الثقافية والعلمية والصناعية في مجالات الحياة المتعددة.

ومن هنا يمكننا تعريف الثورة بأنها «الحركة التغييرية الجذرية الشاملة لنظام الدولة من كافة الوجوه القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية استهدافا لتحقيق المصلحة العامة للجماعة كلها» وأما الانقلاب فهو «حركة سياسية صادرة عن فرد أو طائفة محدودة من الأفراد هدفها مجرد تغيير نظام الحكم القائم دون اتباع للاجراءات المنصوص عليها لذلك في الدستور[٨٠]».

---

(٨٠) دكتور محمد علي آل ياسين، المرجع السابق، من ص٦٩ الى ص٧١ «التمييز بين الثورة والانقلاب».

- GEORGES BURDEAU, traité, op. cit., P.522.

- J. CHEVALIER, Histoire des institutions politiques de la Françe moderne, éd. 1958, pp.7-8.

«شرح فكرة الثورة ـ تعريفها من الناحية القانونية ـ الآثار المترتبة على نجاحها».

- JEAN TOUCHARD, Histoire des idées politiques, Paris 1962, P.658.

«التفرقة بين الثورة الشاملة والجزئية».

ـ الانقلاب عمل مفاجىء وعنيف تقوم به فئة أو مجموعة من الفئات داخل الدولة تنتمي في معظم الأحيان الى الجيش ضد السلطة الشرعية فتقلبها وتستولى على الحكم، ويتخذ الانقلاب عدة أشكال ففي بعض الحالات يتدخل الجيش ليفرض الحكومة التي يريد دون أن يشترك في مباشرة الحكم متذرعاً بعجز المدنيين وسواء استغلال المناخ الديمقراطي، وفي بعض الحالات أيضاً يمكن أن يحدث الانقلاب دون اللجوء الى الجيش مباشرة. وتشير تجارب الانقلابات العسكرية في العالم الى ان العالم الثالث هو الأرض الأكثر خصوبة لمثل هذه الطرق في استلام السلطة نظراً لعدم وجود مؤسسات ديمقراطية ثابتة وراسخة تمثل هذه الأساليب وتحمي الشرعية، وفي معظم الأحيان يكون التغيير الحادث عن الانقلاب مجرد تغيير في الطبقة الحاكمة دون أي مساس بجوهر النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي ويكون التنافس في السلطة هو المحرك الوحيد له.

الا ان هذا لا يعني دائماً وفي كل الأحوال أن الانقلاب لا يحدث تغييرات في تركيب المجتمع والسلطة مع أن النتائج السلبية لهذه التغييرات تكاد تكون أعمق وأبعد مدى من نتائجها الايجابية، وكثيراً ما تكون الانقلابات بمثابة ضرورات اجهاضية للثورات الحقيقية، وعلى هذا الأساس يجب التفرقة بين الانقلاب والثورة.

المطلب الثاني

التبرير القانوني والسياسي للثورة والانقلاب

يختلف الفقه الدستوري بشأن الاعتراف بتوافر المبررات القانونية والسياسية للثورة أو الانقلاب، فيذهب جانب فقهي أول يتزعمه الاستاذ «لافريير» إلى عدم الاعتراف بوجود أي مبرر قانوني لهما ذلك أنهما بغير حاجة إليه فهما في حقيقة الأمر من قبيل الأعمال السياسية المتسمة بالعنف والواقعان خارج نطاق القانون وأن مجرد نجاحهما يعني انهيار السلطة الدستورية التأسيسية القديمة واحلال أخرى جديدة محلها.

أما الجانب الفقهي الثاني فيذهب أصحابه إلى محاولة إيجاد هذا التبرير القانوني للثورة أو الانقلاب، من خلال ما أعلنه العلامة «هوريو» من أن المبرر القانوني للثورة يتوافر في اعتبارها عملا مضادا للنظام السياسي والقانوني الفاسد السابق عليها وهو أمر شبيه بحق الدفاع الشرعي المقرر في القانون الجنائي للفرد العادي والمصرح في ظله باستخدام القوة لدفع الضرر دون أي عقاب على ذلك.

كما يذهب الفقيه «ايسمان» إلى أن الثورة أو الانقلاب اللذان يحصلان على التأييد والرضاء الشعبي يعدان تعبيرا حقيقيا عن إرادة الأمة صاحبة السيادة الأصلية تلك التي تملك في أي وقت السلطة الكاملة في وضع أو الغاء الدستور، وما دمنا نعترف للأمة بذلك فانه يمكنها من خلال وسيلة الثورة تحقيق هدفها في الغاء الدستور الذي لا ترتضيه مادامت نصوص الدستور القائم لا تمكنها من ذلك[٨١].

---

(81) MAURICE HAURIOU. Précis de droit constitutionnel, Sirey 1929, pp.242-279.

- GEORGES BURDEAU, Droit constitutionnel et Institutions politiques, L.G.D.J. 1959, pp.36-36, 47,97.

- MARCEL WALINE, Cours de droit constitutionnel. Paris 1954.

- GEORGES VEDEL, Manuel élémentaire de droit constitutionnel Sirey, 1949, pp.317-333.

ونحن نرى من جانبنا أن التبرير الحقيقي لما يؤدي إليه كل من الثورة أو الانقلاب من الغاء الدساتير قائم في الواقع العملي المتبلور في نجاحهما في تحقيق الأهداف المرسومة لهما ذلك أن الغاء الدستور أمر واقعي مفروض بمجرد نجاح الثورة أو الانقلاب، وأنه لا يمكن للمبررات القانونية أو السياسية التي أدلى بها الفقه السابق أن تفلح في دفع الأذى أو العقاب الذي سيتعرض له القائمين على أمر الثورة أو الانقلاب إذا ما أصابهما الفشل[٨٢].

المطلب الثالث

الاثار القانونية المترتبة على نجاح الثورة أو الانقلاب

يختلف الأثر القانوني المترتب على نجاح الثورة أو الانقلاب باختلاف نوعية القواعد القانونية الخاضعة لهذا التأثير دستورية كانت أم عادية متعلقة بحقوق وحريات الأفراد أم غير متعلقة بها مباشرة أو غير مباشرة.

أولا: بالنسبة للقواعد القانونية الدستورية:

يترتب على نجاح الثورة أو الانقلاب في رأي الفقه -الغالب- سقوط النصوص الدستورية القائمة وعدم توقف ذلك على ورود نص صريح في الدستور الجديد يشير إلى ذلك إذ أن مثل هذا النص المصرح باسقاط العمل بالدستور القديم ذو قيمة كاشفة مقررة وليست منشئة لحالة جديدة لم توجد من قبل.

وبرغم ذلك فإن جانباً آخر من الفقه يذهب إلى التفرقة في هذا الصدد بين القواعد الدستورية بالمعنى الموضوعي للعبارة أي تلك التي تنصب على تنظيم مسائل دستورية

(82) J. BARTHELEMY, traité élémentaire de droit constitutionnel, DALLOZ, 1926, PP. 186-243.

- J. LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel, éd. Domat, 1949, pp.265-364.

بطبيعتها كتلك المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد، وبين القواعد الدستورية بالمعنى الشكلي وهي المنظمة لمسائل غير دستورية بطبيعتها ولكن المشرع لعلة أو لأخرى أضفى عليها تلك الصفة الدستورية (علة التقديس أو الاحترام أو الافلات بها من الرقابتين السياسية والقضائية) ويحكمون على النوع الأول منها دون الثاني بالسقوط التلقائي.

ونحن نرى من جانبنا أن سقوط القواعد الدستورية الموضوعية أمر لا يسوغ الفصل فيه بحكم معجل ذلك أن القواعد الدستورية بمعناها الموضوعي أمر مختلف عليه أيضاً بين الفقه، وثبوت الصفة الدستورية لها محل خلاف ومن هنا فإننا نحبذ القيام باسقاط ما يتعارض مع الأهداف التي قامت الثورة أو الانقلاب لتحقيقها دون تلك الملائمة للعهد الجديد والممكنة السريان في ظله.

وأما القواعد الدستورية بمعناها الشكلي فاننا نحبذ الرأي القائل بعدم جواز سقوطها التلقائي وأنه يتعين لحدوث ذلك اتباع الاجراءات والأصول المحددة لذلك وإلا فانها تظل قائمة دون مساس بها.

ثانياً: بالنسبة للقواعد القانونية العادية:

من الثابت أن الشخصية القانونية للدولة تظل قائمة مستمرة لا تزول بنجاح الثورة أو الانقلاب ولا تتأثر بنوع نظامها السياسي، ومن هنا فان القوانين العادية التي صدرت صحيحة بإسم هذه الشخصية تظل قائمة ومرتبة للحقوق والالتزامات في مواجهتها ما لم تلغ هذه القوانين بالوسائل المحددة صراحة أو ضمناً لالغائها ولاشك أن في ذلك تثبيت واعتراف بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة المترتبة على هذه القوانين واستقرار المعاملات والأوضاع في المجتمع.

ثالثاً: أثر الثورة والانقلاب على حقوق وحريات الأفراد:

يذهب غالبية الفقه إلى عدم جواز مساس الثورة أو الانقلاب بمبادىء حقوق الانسان وحرياته الأساسية نظراً لصفة القداسة التي تتسم بها والالتزام باحترامها النابع عن استقرارها في الضمير الانساني، ومن هنا فان هذه الحقوق والحريات تظل محتفظة بكامل قوتها الالزامية بحيث لا يجوز القيام بإصدار نص دستوري أو تشريعي جديد على خلافها بما يؤدي إلى إهدارها.

ويجد جانب آخر من الفقه تبريراً مغايراً للاحتفاظ لهذه الحقوق والحريات بقداستها وعدم المساس بها يتبلور في اسباغ القيمة القانونية الثابتة للقوانين العادية عليها تلك التي سبق أن اعترفنا بعدم اسقاط الثورة لها ومن ثم فانها تظل سارية مطبقة. ونحن من جانبنا نرى أن قيام الثورة يؤدي عملا لتوسيع دائرة الحقوق والحريات العامة وليس على العكس إلى إلغائها وهو أمر قد تكون له احتمالاته -على العكس- بالنسبة للانقلاب الذي يسعى إلى تركيز السلطة بين يدي القائمين به إذا ما أخفقوا في الحصول على الرضاء الشعبي له[٨٣].



(83) LEON DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 3ém éd. t. 3. pp.599 et ss.

- J. LAFERRIERE. Manuel, 2éme éd., pp.342 et ss.

- M. MIGNON. Valeur juridique du préambule. Dalloz. 1957. chron. 30.



الباب السادس

فكرة الدستور في الدول
ذات النظام الاشتراكي

لم تمنع روح العداء السائدة في الفكر الماركسي أو الاشتراكي المتطرف لكل من الدولة والقانون من أن ينشأ في الدولة الإشتراكية الأولى «الاتحاد السوفييتي» وسائر الدول الاشتراكية -في آن واحد- نظامي القانون والدولة -الأمر الذي ترتب عليه تمسك الطبقة الاشتراكية المسيطرة بالصفة المؤقتة لكل منهما ومحاولة تحديد الشروط وخلق الظروف الموضوعية المؤدية لاختفائهما المحتوم.

ومن هنا وجب علينا النظر إلى الدولة في ظل الفكر الاشتراكي باعتبارها أمراً مسلماً به ثم التطرق إلى بحث نوعية الأسباب المبررة لرفض الفكرة السائدة عن الدستور لدى الفئة المسيطرة في هذه الدول ذات النظام الاشتراكي.

غير أنه كان من الملاحظ عقب قيام الثورة الاشتراكية الأولى في الاتحاد السوفييتي أن فكرة تبني الدستور لم تلق أي إعتراض من جانب «لينين» أو رفاقه الذين ظهروا بمظهر التقديس للتقليد البرجوازي المستقر والذي اتجه منذ إستقلال المستعمرات الانجليزية في أمريكا الشمالية عام ١٧٧٦ والثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ إلى ضرورة تبني فكرة الدستور عقب قيام تلك الثورات. وبالرغم من ذلك فان التنظيمات السياسية والدستورية لدول الفكر الماركسي لم يكن لها سوى الشكل الخارجي والتعريف العام المشابه لقريناتها في النظم الغربية، وهو ما يؤكد -وفقاً لأحد الآراء- أن هناك تشابهاً

متحققاً فيما يتعلق بفكرة الدستور فيما بين الجانبين فضلا عن وجود بعض المظاهر المشتركة بين النظامين السياسيين لهما[٨٤].

ولكن الحقيقة تقتضي منا عدم تقرير وجود دستور للدولة بالمعنى الحقيقي للعبارة إلا في الأحوال التي يعتبر فيها ذلك الدستور بمثابة «قانون أساسي» معترف له بالصفة القاعدية الأساسية من جانب أول، وأنه يعد قاعدة جامدة تعلو على ما عداها من القواعد من جانب ثان.

ولما كانت الفكرة السائدة عن الدستور في الدول ذات النظام الاشتراكي -وفقاً لما سيثبته البحث- تؤدي باختصار إلى أن يعتبر الدستور من ناحية ذو قيمة قاعدية مشكوك فيها أو محل للجدل، وإلى أنه تنقصه من ناحية أخرى صفة الجمود بمعناها الاصطلاحي السائد في النظرية العامة للدساتير، لما كان الأمر على هذا النحو السابق فقد تعين علينا بحث فكرة الدستور في إطار هذين التحذيرين لنصدر في نهاية المطاف الحكم المنطقي الحيادي المتعلق بمعرفة هذه الدول بالدساتير بمعناها الحقيقي من عدمه.

---

(٨٤) دكتور مصطفى أبوزيد فهمي، الاشتراكية في الفكر الاشتراكي العربي، ١٩٦٨، ص٥ وما بعدها.

- دكتور رفعت المحجوب، الاشتراكية، القاهرة ١٩٦١، ص١٦٨.
- دكتور عزالدين فودة، خلاصة الفكر الاشتراكي، ١٩٦٧، ص٢١٤ وما يليها.
- دكتور أحمد جامع، المذاهب الاشتراكية، ١٩٦٧، ص١٦٩.
- دكتور عاطف البنا، المذاهب والنظم الاشتراكية، ١٩٦٩.

الفصل الأول

القيمة القانونية المشكوك فيها للدستور

من البديهي أن الدستور لا يعد بمثابة «القانون الأساسي» للدولة إلا إذا كان يمثل القاعدة المعيارية الأصلية فيها، ولما كان الدستور في الدول الاشتراكية سواء فيما يتعلق بمضمونه أو بطبيعته مشكوك في صفته تلك، فإن ذلك يترتب عليه عدم انحصار مضمونه في «النطاق السياسي» وإنما اتجاهه نحو تبني إطار أوسع هو «النطاق الاجتماعي» هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وتحت تأثير فكرة المادية التاريخية فإن هذا الدستور يصبح متقلداً صفة (الحساب الختامي) لسير التنظيمات السياسية في هذه الدول أكثر من كونه «برنامجاً محدداً لعملها»[٨٥].

المبحث الأول

الدستور السياسي والدستور الاجتماعي

لا تعد المقابلة بين الدستور بمدلوله السياسي والدستور بمعناه الاجتماعي من قبيل الخصائص المميزة للفكر الدستوري الماركسي، اذ أن تلك المقابلة كانت سائدة في مختلف الفلسفات الاشتراكية السابقة على «كارل ماركس» وبصفة خاصة عند (Proudhon)، كما يمكن العثور عليها أيضاً في اطار التعريف الذي أدلى به الأستاذ (M.Hauriou) للمحاكاة بين الدستور بمدلوله الاجتماعي وإعلانات الحقوق والحريات العامة سواء ذات الاطار العالمي أو الخاصة بالنطاق الاقليمي.

---

(٨٥) دكتور عبدالحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام «دراسة مقارنة»، ١٩٧٤، من ص٥٦: ص٥٨ «يعتبر الدستور السوفييتي النظام الاجتماعي والاقتصادي الدعامة التي يقوم عليها البناء السياسي للدولة (وردت في الباب العاشر من الدستور النصوص الخاصة بالحقوق والحريات في المواد من رقم ١١٨ الى ١٣٣).

أما في الفلسفة الماركسية فان «الدستور بمدلوله السياسي» عبارة عن فكرة تتعلق بالدولة، على حين أن الدستور الاجتماعي فكرة متعلقة بكل المجتمع وبصفة خاصة بجانبه الاقتصادي والاجتماعي وفي ضوء ذلك فإن «الدستور الاجتماعي» هو وحده الباقي والمكفول له الاستمرار مادام أن نظامي الدولة والسلطة يجب إختفائهما حتما وبالضرورة[٨٦].

وعلى هذا فإن السؤال الذي يطرح نفسه تلقائياً هنا يتصل بمعرفة ما إذا كان هذا الدستور الاجتماعي يعد قاعدة قانونية أساسية من عدمه؟

أولاً: التحول من الدساتير السياسية الى الدساتير الاجتماعية:

يذهب الفقيه البلغاري (Boris spassov) إلى تقرير أن دساتير الدول الاشتراكية إنما تقررت ليس فقط من أجل تنظيم هيكل الدولة واختصاصات تنظيماتها الأساسية وإنما أيضاً من أجل مجموع المجتمع، ولقد ترددت أصداء هذه الفكرة في الغالبية العظمى من الدول الاشتراكية فأخذت طريقها نحو تطوير دساتيرها بما يصل بها إلى الصورة الاجتماعية المنوه عنها[٨٧].

ويبدو أن «يوجسلافيا» قد تفوقت في العصر الحاضر على قريناتها من الدول الاشتراكية في مضمار إحلال الدساتير الاجتماعية محل الدساتير السياسية وإبتداء من دستور ٧ ابريل عام ١٩٦٣، الذي يعتبره الغالبية من الفقهاء أقل كثيراً كنظام للسلطة من كونه تحديداً للروابط الاجتماعية بين طائفة المنتجين والمؤسسين الأحرار، ويبرر

---

(٨٦) دكتور عبدالحميد متولي، ١٩٧٦/٧٥، المرجع السابق، ص٣٢٦ «سابعاً: علو مرتبة التنظيم الاقتصادي الاجتماعي للدولة على التنظيم السياسي». وانظر أيضاً توضيح لنفس الفكرة ص٣٧٥ وما بعدها.

(٨٧) ظهر الاتجاه واضحاً نحو تعديل الأسس الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير الاشتراكية بما يعزز الاتجاه نحو هذا المبدأ، ومن ذلك على سبيل المثال ما حدث في الاتحاد السوفييتي بصدد تعديل دستور ١٩٣٦.

ذلك الاتساع والزيادة المطردة في الأحكام والنصوص الدستورية المتنوعة، ويشير الأستاذ (Jardijevic) إلى ذلك بقوله أن دستور عام ١٩٦٣ يعد تعبيراً عن المجتمع في مكوناته وأشكاله الأساسية أكثر من كونه قانوناً أساسياً للدولة وللسلطة، كما ينطبق هذا الوصف أيضاً على الدستور الحالي الصادر في ٢١ فبراير عام ١٩٧٤.

ثانياً: هل يجوز اعتبار الدستور الاجتماعي قاعدة قانونية أساسية؟

يعتبر من قبيل الآمال الطموحة غير المقبولة منطقاً أو عقلا أسباغ صفة النص القانوني المنظم لكافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع على الدساتير الاشتراكية. ذلك أنه إذا كان النص القانوني في الحقيقة قاعدة عامة ملزمة يتم فرضها على كافة مجالات وقطاعات الحياة الاجتماعية، فإنه يتعين أن يكون هذا النص مفصلا وواضحا بدرجة كافية يمكن معها وضعه موضع التطبيق، ومن هنا فان الخطر الأكبر يتبلور من خلال إما عدم إمكان تطبيق الدستور أو الأخذ به واما -بعبارة أكثر وضوحاً- من خلال التعديلات المطردة والمتلاحقة التي يتم ادخالها عليه لكي يلائم مختلف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية للحياة في المجتمع. وأما إذا كان الدستور يتسم -على العكس- بدرجة كبيرة من العمومية والتجريد كالدستور البولندي الصادر على هذا النحو فانه يعد أعلى مرتبة مما عداه من القواعد القانونية الأخرى، كما يسمح بتبني أحكامه والأخذ بها بصورة مستمرة، وان كان شكله القانوني يظل محلا للنقد والجدل.

وفي كلا الفرضين السابقين يمكننا التساؤل عما يبقى للقاعدة القانونية من الخصائص المميزة لها؟!

ويلاحظ على سبيل المثال أن دساتير الدول ذات الديمقراطيات الشعبية تنص -في الغالب- في تفصيلاتها على تنظيم مختلف الأجهزة الاقتصادية والوزارية، ولما كانت الضرورات العملية لتطور الحياة الاقتصادية يترتب عليها العديد من المتغيرات التي تستلزم تعديل الدساتير أو مخالفتها بصورة مستمرة فانه يلاحظ اليوم اتجاه هذا النوع من النصوص التفصيلية نحو الاختفاء.

وأما فيما يتعلق بالقواعد الأصولية المعيارية التي تتضمنها الدساتير فيتعين معرفة أن الفقه الاشتراكي قد انقسم فيما يتعلق بطبيعتها.

وإذن لا يمكن -في حقيقة الأمر- أن يوجد من يدعي بإمكان صياغة الدساتير وتشكيلها بواسطة قواعد ومعايير اجتماعية غير نابعة من القانون كتلك المتعلقة -على سبيل المثال- بالتنظيمات الاجتماعية ودورها في ظل الجماعة الاشتراكية الموحدة.

وفي النهاية فان السؤال المطروح أمامنا للبحث يتبلور في معرفة مدى إمكان وضع النظام الاقتصادي في قالب دستوري من عدمه، وبعبارة أخرى هل هناك إجماع فقهي بصدد هذه المسألة ام إنها أمر مستحيل التحقيق؟

يميل الفقه الغالب بزعامة الأستاذ (M.NAVILLE) إلى الإجابة بالنفي على هذا التساؤل، ويدللون على صحة ذلك بحالة عدم الاستقرار الدستوري البالغ الاتساع الذي عليه يوجسلافيا باعتبارها أكثر الدول الاشتراكية تقدماً نحو الدساتير الاجتماعية.

ونحن من جانبنا نرى أن الأجدى والأجدر بالاتباع من القيام باعداد دساتير ذات صفة شاملة تصل إلى حد وصف تفصيلات كيفية سير الجهازين الاقتصادي والاجتماعي لتنمية الدولة أن يتم إعادة النظر في الدساتير بصورة دورية بهدف تطويرها نحو الأخذ بالفلسفة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الاشتراكي والتي لا تنطوي -في الوقت ذاته- على إهدار أو زوال الوظيفة السياسية للقانون الدستوري نفسه[٨٨].

(٨٨) ان التغييرات السياسية في الدول الاشتراكية لشرق أوروبا، تابعها في مختلف دول هذه المنطقة اصلاحات قانونية نادرة ولكنها ذات تأثير فعال، يتصدرها من حيث الأهمية حركة تبني الدساتير الجديدة في تلك الدول. في المانيا وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ وفي المجر عام ١٩٧١ وجميعها أمور تعزز من القيمة القانونية والدستورية بوجه عام.

المبحث الثاني

دستور الحساب الختامي ودستور برنامج العمل

تتخذ الدساتير الاشتراكية مظهر «الحساب الختامي» بالمعنى الفني السائد في المجال الاقتصادي، أكثر من اتخاذها مظهر «برنامج العمل» المتعلق بالرؤية المعيارية الأساسية لقواعدها القانونية. ومن هنا فقد قيل بأن اثبات الصفة المعيارية الأساسية لقواعد هذه الدساتير يعد من قبيل التزييف للحقائق، ذلك أن هذه القواعد تعد حسابا ختاميا ينطوي على بيان ما تم تنفيذه في الماضي دون أن تكون لهاأية قوة قانونية بالنسبة للمستقبل، فضلا عن أن الفكرة الواقعية السابقة للقواعد في الدساتير الاشتراكية تحتم بالضرورة إدخال التعديلات المستمرة عليها.

أولاً: عدم صلاحية دساتير الحساب الختامي كأساس للنظام القانوني:

من المؤكد تماماً أن الدساتير الاشتراكية المعاصرة تتجه ببطىء وأناة نحو اتخاذ مظهر الحساب الختامي المجرد، هذا فضلا عن كونها إنعكاسا صادقاً للواقعين الاقتصادي والاجتماعي ودليلا للعمل مستقبلا في الوقت نفسه.

وعلى الرغم مما سبق فإن الدستور من وجهة نظر أنصار اليمين الماركسي اللينيني والمادية الجدلية يعد تعبيراً عن الواقع القائم وإنعكاسا صادقا له، وكما يؤكد «لينين» فإن الدستور عبارة عن برنامج تم اعداده لمعالجة الأوضاع القائمة والتي سبق وجودها والتي يتوقع حدوثها من الآن فصاعداً، وهو نفس التعريف الذي أعاد «ستالين» الأخذ به بتقريره أن موضوع الدستور يتبلور في بيان ما سبق وجوده أو الأخذ به واجتيازه.

وإذن يبين لنا مما سبق أن الدستور في الدول الاشتراكية بعيد عن كونه قاعدة ذات أفاق مستقبلية، وإنه إنعكاس للظروف التي وجد فيها المجتمع خلال مرحلة معينة من

تطوره، وبعبارة أكثر وضوحاً فإن الدستور يعد مساوياً لإنعكاس البناء الأساسي الاقتصادي والاجتماعي أو مجرد تركيب علوي يدور بصورة مركزة حول العودة إلى الماضي.

وببساطة - في ضوء الظروف السابقة المحيطة بمضمون الدستور - لا يمكننا الادعاء بوجود أية قاعدة سلوكية حقيقية صادرة عن المشرع. فضلاً عن عدم صلاحية الدستور الاشتراكي لاستخدامه كأساس لأي نوع من أنواع الرقابة على القوانين التي يفترض إعمالها في مجال تطور المجتمع تلك التي تجاهلها الدستور بصفة كاملة الأمر الذي يؤكد صفته الكاشفة عن الواقع أكثر من صفته القانونية أو احتوائه على الاصول القانونية للمجتمع.

ثانياً: حتمية إعادة النظر المستمر في الدساتير:

إذا كان من المسلم به أن الدستور يجب أن يكون إنعكاساً صادقاً للهيكل الأساسي الاجتماعي والاقتصادي فإنه من الثابت أيضاً وجوب خضوعه بصفة دائمة لإعادة النظر والبحث المستمر فيه بهدف مواكبته ومواءمته للتغيرات الجذرية الهامة المتعلقة بالأساسين الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع، ويتم ذلك سواء بواسطة التعديلات المطردة للدستور أو من خلال تبني دستور جديد آخر.

وبصفة عامة فإنه يسهل علينا الإشارة إلى أنه في الدول الاشتراكية هناك التزام عام من جانبها بإثبات الملامح المميزة لكل مرحلة جديدة يمر بها مجتمعها في إطار دستور جديد، بل وأكثر من ذلك فإن هذه الوسيلة أصبحت حتمية -بصفة خاصة- لكي يمكن للدولة ذات النظام الاجتماعي والاقتصادي الاشتراكي الاندراج في عداد الدول الاشتراكية المثالية المتقدمة[٨٩].

---

(89) MAURICE DUVERGER, Institutions politiques et droit constitutionnel. I. «Les grands systémes Politique» pp.488-506

•شرح تفصيلي لتطور الأنظمة السياسية في الاتحاد السوفييتي وذلك من خلال دساتيره المتتابعة في ١٠ يوليو ١٩١٨، ٣١ يناير ١٩٣٤، ديسمبر ١٩٣٦ والتعديلات العديدة التي تم ادخالها على هذا الأخير.

=

يستفاد مما سبق أنه يجب في الدول الاشتراكية تبني دستور جديد لملاءمة المرحلة الجديدة من مراحل تطور مجتمعاتها ، على حين أنه في المجتمعات البرجوازية تكون الدساتير الجديدة مضادة ومناهضة للدساتير السابقة عليها والتي حلت محلها .

وفيما يتعلق بموضوع دراستنا ، فإنه يجب لفت النظر إلى أن الفكرة السائدة لدى الماركسيين عن الدستور تتعارض تماماً مع ثباته أو استقرار أحكامه ، مادامت تعتمد هذه الفكرة على أن البناء العلوي ذو الطبيعة القانونية والسياسية يستند حتما وبالضرورة إلى الهيكل الأساسي للمجتمع المكون من قوى الإنتاج المادية وعلاقات الإنتاج ، ولذلك فإن المنطق يقضي بأن أي تغيير للنظام الاقتصادي أو الاجتماعي يتسم بالأهمية يجب أن يقابله تغيير مواز في التنظيم القانوني والسياسي للدولة(٩٠) .

وعلى الرغم من المنطق العام السابق المتعلق بحركة تطور وتغير الدساتير الاشتراكية المستمر ، فإنه مما يثير الدهشة أن تجد دستور «ستالين» الصادر عام ١٩٣٦ في الاتحاد السوفييتي لا يزال سارياً ومطبقة أحكامه بصفة دائمة وحتى الآن .

= وبالنسبة لدول أوروبا الشرقية ، فان ظاهرة تعدد الدساتير وتمردها على الثبات لمواكبة حركة التغير الاجتماعي والاقتصادي الدائبة في تلك المجتمعات الحديثة تظهر بوضوح بالنسبة للدساتير اليوجسلافية ابتداء من دستور ١٩٤٦ والذي جاء في عمومياته وتفصيلاته «ماثلا للدستور السوفييتي ثم دستور ١٩٥٣ ودستور ١٩٦٣ والذي عدل تعديلاً جذرياً بموجب دستور ١٩٦٨ وأخيراً الدستور الحالي لسنة ١٩٧٤ .

ـ وبالنسبة لدول العالم الثالث وفي مقدمتها الصين يلاحظ بوضوح حركة التغير الدستوري منذ الدستور الأول الصادر في عام ١٩٥٤ على نفس النمط السوفييتي ، ثم تبني الصين لاتجاه مذهبي مغاير بعد الانفصال عن المعسكر السوفييتي عام ١٩٦٢ ، والثورة الثقافية عام ١٩٦٦ ثم الدستور الحالي لعام ١٩٧٥ .

(٩٠) دكتور محمد كامل ليلة ، النظم السياسية «الدولة والحكومة» ، ١٩٧١ ، ص٣٦٦ «من ناحية الدستور نلاحظ أن الماركسيين لا ينظرون اليه بعين الاعتبار ، ولا يعتقدون في أن كفالة الحرية يمكن ان تتحقق بواسطة مجموعة نصوص قانونية دستورية أو تشريعات عادية ...» .

ولكن هذا الاستثناء الفريد يمكن تبريره من خلال النظر إلى الظروف الخاصة بالحياة السياسية في الاتحاد السوفييتي ويضاف إلى ذلك اهتمام الرئيس «خروشوف» بالحث على إصدار دستور جديد ابتداء من عام ١٩٦٢، ولقد لاحظت اللجنة التي تم تشكيلها لإعداد هذا الدستور أن المهمة الأساسية له هي تبني المرحلة الجديدة لتطور المجتمع والدولة السوفييتية. كذلك فقد حاول خلفاء «خروشوف» وبصفة خاصة «بريجنيف» دعم هذا الاتجاه نحو تبني دستور جديد ولكن دون أن يحالفهم النجاح في ذلك وفي هذا كله تأكيد لوضوح وقوة فكرة مواكبة الدساتير الاشتراكية وتهيئتها للمراحل المتعاقبة التي تمر بها مجتمعاتها، وأنه لا يكفي لتلك المواكبة إصدار قرارات دورية معدلة لدساتيرها القائمة، إذ أنه من المحتم صدور دستور أو قانون أساسي جديد للدولة يسمح لها بالسير قدما في طريق التطور وملاحقة التقدم من خلال الأخذ بالنظام الاجتماعي والاقتصادي الجديد.

هذا ومن المتعين ملاحظة أن عمليات تبني الدساتير الجديدة أو التعديلات المستمرة للدساتير القائمة لا تمثل -في حد ذاتها- أي إعتداء على الصفة القانونية لنصوصها ومع هذا فإن عدم الاستقرار أو الثبات الدستوري ليس في مصلحة الاعتراف لتلـك النصوص بالقيمة القانونية الكاملة، بالإضافة إلى انعكاس ذلك بالأثر السيء على مضمون أحكامها وفي النهاية فإنه يجافي الصفة الدستورية المعترف لها بها مسبقا. ولعل أبلغ تعبير عن ذلك ما أعلنه الأستاذ «جورج فيدل» بقوله «ان الدستور السوفييتي لا يمكن الإعتراف له بأية قيمة قانونية كاملة، ويضيف إلى ذلك أيضاً «أنه لا يمكن الاعتراف له بأية صفة عليا» وهو أمر يصدق من باب أولى على دساتير الدول الاشتراكية الأخرى التي سارت على نهجه.

الفصل الثاني

ظاهرة عدم جمود الدساتير الاشتراكية

من بين أهم النتائج الدستورية المترتبة على صعوبة اسباغ الصفة القانونية الأصلية على دساتير الدول الاشتراكية، استحالة إعمال رقابة دستورية القوانين فيها -وهو ما قد سبق عرضه بالتفصيل في موضعه من هذا الباب- فضلا عن أن قاعدة سمو الدساتير محل للجدل العميق والمستمر في إطار الدول الاشتراكية.

وفي الحقيقة فإن الدستور لا يعتبر -من وجهة نظرنا- القانون الأساسي «La loi Fondamentale» للدولة إذا كان من الممكن تعديله بمجرد قانون يتم التصويت عليه وفقاً للاجراءات المعمول بها في القانون العام، وهذا في الواقع هو المعيار الأساسي الذي يمكن من خلاله التفرقة بين كل من الدساتير المرنة والجامدة.

كذلك فمن المعترف به للدلالة على وجود «دستور جامد للدولة» إمكانية إعمال رقابة دستورية القوانين في ظله، وعدم إمكان ذلك في حالة الدساتير المرنة، وهو أمر صحيح في تقديرنا إلى حد كبير من الوجهة القانونية، وأن صعب التسليم عملا بتلك التفرقة بسبب افتراض خضوع المشرع في الدول ذات الدساتير المرنة -أيضاً وبادىء ذي بدء- لأحكامها عند اضطلاعه بوضع القوانين[٩١].

(٩١) تعتبر يوجسلافيا هي الدولة الاشتراكية الوحيدة من دول أوربا الشرقية التي توجد بها محكمة دستورية تختص بنظر مدى انطباق القوانين على الدستور ومدى اتفاق قوانين الجمهوريات مع قانون الدولة الاتحادي فضلا عن مراقبة مدى اتفاق القرارات التنظيمية مع القانون الدستوري.

في ضوء ما سبق يمكننا الوصول إلى نتيجة عامة مؤداها أن الدول الاشتراكية ترفض فكرة الدستور الجامد في الغالب الأعم من الحالات وهو ما نحاول إبرازه من خلال المبحثين التاليين[٩٢].

المبحث الأول

رفض الأخذ بفكرة الدستور الجامد

يذهب «لينين» إلى رفض فكرة الدستور الجامد بإطارها السابق بيانه معلنا «أن التفرقة فيما بين الدستور والقانون في المفهوم الاشتراكي خالية من أية قيمة موضوعية فهي مجرد تفرقة من حيث المبدأ لا تتفق على الإطلاق سوى مع اعتبارات الملاءمة وحسن الإدارة، فليست لها أية قيمة حقيقية ومن ثم فلا محل لفرضها كما هو الحال في الدول البرجوازية».

في ضوء ما سبق يكون من غير المثير للدهشة أن نلاحظ الإثبات المتكرر والمستمر للتشابه في الأنظمة الاشتراكية بين الدستور والقانون وهو أمر فيه ما فيه من إنكار لصفة الجمود في الدساتير، وعلى سبيل المثال في ظل النظام القانوني لجمهورية رومانيا الاشتراكية يلاحظ أن للدستور نفس الطبيعة القانونية المقررة للقوانين العادية، إذ هو لا يصدر عن هيئة دستورية يتم انتخابها خصيصاً من أجل إعداده، وإنما يتم إقراره بنفس الطريقة التي يتم بها إقرار سائر القوانين الأخرى أي بواسطة الجمعية الوطنية الكبرى باعتبارها الهيئة العليا لسلطة الدولة وسواء أتم ذلك خلال أدوار انعقادها العادية أو الاستثنائية.

---

(٩٢) تنص المادة ١٤٦ من الدستور السوفييتي على عدم امكانية تعديل هذا الدستور بموجب موافقة مجلس السوفييتيات الأعلى وبأكثرية الثلثين، وهي مادة غير مطبقة عملاً اذ أنه قد حدث في العديد من المناسبات أن ادخلت تعديلات من قبل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ثم صدق عليها مجلس السوفييتيات الأعلى فيما يعد أي بعد تمام حدوث التعديل.

يضاف إلى ما سبق أنه أيضاً في ظل الدول الاشتراكية المؤيدة للاعتراف للدستور بصفة الجمود مثل يوجسلافيا نجدها تشارك قريناتها الأخرى، في تبني الفكرة السابقة أي رفض فكرة جمود الدستور بتقريرها أن الدستور الاشتراكي يجب اعتباره في مجال التطبيق ليس وثيقة جامدة متزمتة وإنما مبادىء مرنة وتوجيهات تتصف بالعمومية.

نخلص مما سبق وفي ضوء إزدراء الفكر الماركسي لفكرة التفرقة بين الدستورين الجامد والمرن، إلى أنه من المنطقي والبديهي للغاية التسليم بألا محل لوجود نظام لضمان قداسة الدساتير وسمو مكانتها في الديمقراطيات الاشتراكية، وهو ما يصدق أيضاً في الحالات التي تأخذ فيها بعض هذه الديمقراطيات بالتفرقة الرسمية أو الشكلية فيما بين الدستور والقانون بسبب كونها تفرقة ظاهرية خالية من أي مضمون حقيقي لها.

المبحث الثاني

انعدام الجمود المؤثر والفعال في الدساتير الاشتراكية

مما لاشك فيه أن الدستور السوفييتي والدساتير المعمول بها في الدول الاشتراكية الأخرى التي سارت على نهجه تعتبر من قبيل النماذج الدستورية الجامدة في الحدود التي يخضع فيها تعديلها لتحريك طائفة من الإجراءات الخاصة التي لا مثيل لها بصدد تعديل القوانين العادية. وتتبلور هذه الاجراءات الخاصة -غالباً- في استلزام تمام التصويت على التعديل بأغلبية معينة من جانب السلطة التشريعية، وعلى سبيل المثال فان الدستور السوفييتي الصادر عام ١٩٣٦ يستلزم في المادة ١٤٦ منه ضرورة صدور قرار مجلس السوفييتات الأعلى بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء كل من مجلسيه، كما أن المادة ٥٦ من الدستور الروماني الصادر عام ١٩٦٥ تقضي لإمكان تعديله ضرورة الموافقة على ذلك بأغلبية ثلثي عدد الأصوات، كما يستلزم الدستور المجري مثل ذلك في المادة ١٥ فقرة ثالثة منه والدستور اليوجسلافي الحالي في المادة ١٠١ منه، وأخيراً فإن الدستور التشيكوسلوفاكي الصادر في ٧ اكتوبر عام ١٩٦٨ يستلزم في المادة ٤١ منه الحصول على أغلبية ثلاثة أخماس عدد الأصوات، كذلك قد تستلزم بعض الدساتير الأخرى نوعاً أكثر

تقييداً في الإجراءات الخاصة من مجرد الأغلبية المعنية لعدد الأصوات، وهو ما قام به الدستور البلغاري في المادة ١٧ من نظاميه الصادرين عام ١٩٤٧، ١٩٧١ عندما استلزم اجراء استفتاء شعبي عام من أجل إقرار الدستور.

وعلى الرغم من الملاحظات السابقة المتعلقة بجمود الدساتير الاشتراكية فإن لنا ملاحظتين أساسيتين على هذا الجمود.

أولاً: موضع الاجراءات الخاصة المتعلقة بالتعديل:

من الملاحظ بادىء ذي بدء أن النصوص المتعلقة بكيفية وأوضاع تعديل الدستور تندرج في الغالبية العظمى من الحالات في إطار الفصل الخاص بمعالجة الهيئة العليا لسلطة الدولة، وأنه لا يوجد على العكس من ذلك في الغالبية العظمى من الدول الغربية فصل خاص بمراجعة الدساتير أو بإعادة النظر فيها، وليس ذلك محض صدفة فيما يتصل بإعداد الدساتير وإنما هو مظهر للتسليم المطلق من جانب هذه الأخيرة بإمكان تعديل الدساتير وإعادة النظر فيها كقاعدة عامة في القانون.

ويعد من بين الاسئلة الواضحة للدساتير الاشتراكية التي كرست أحد فصولها للنص على إجراءات تعديلها، الدستور الروماني الصادر عام ١٩٥٢ الذي قام بتخصيص الفصل العاشر منه لإجراءات التعديل، وهو ما قام به أيضاً دستور رومانيا الحالي الصادر عام ١٩٦٥ وفي نفس الموضع.

ثانياً: انعدام صفة الجمود الواقعي الحقيقي:

يكاد أن يجمع الفقه على نفي صفة الجمود الواقعي عن الدساتير الاشتراكية ذلك لأن استلزام الأغلبية الخاصة لعدد الأصوات عند التعديل نادراً ما يتم التقيد بها أو اتباعها في المجالس العامة فردية العدد. وهو منطق يمكن قبوله أيضاً من جانب الفقه الاشتراكي نفسه الذي يسلم على سبيل المثال في بولندا بأن الجمود الذي عليه دستورها يقرب إلى

حد كبير من المرونة بسبب امكانية المساس بإجراءات الجمود الشكلية المنصوص عليها فيه تحت إلحاح وتأثير المنعطفات والأحداث السياسية المعاصرة لبولندا ويسهل من ذلك تبعية أغلبية النواب إلى سلطة الحزب الحاكم.

وإذن فعملية الإدماج بين السلطة التأسيسية للدستور والهيئة التشريعية لا تمكننا من تجنب حالة التناقض البين والابتعاد المتبادل فيما بين التطبيق العملي لمظاهر الجمود الممارس بواسطة التنظيمات السياسية وبين تلك المظاهر المقررة نظرياً في الدستور، ومن هنا فإن ظاهرة التناقض بين القواعد الدستورية النظرية وعملية التطبيق السياسي لها يمكن أن نعثر عليها في كافة الدول الاشتراكية دون استثناء.

وقد دعا بعض الفقهاء إلى تقرير أن الدستور يعتبر في ظل المجتمعات الماركسية شكلا خالياً من أي مضمون، وأنه يقع خلفه حقيقة واحدة هي الحزب الحاكم بمجالسه ومديريه والقرارات القائمين بإصدارها.





«القسم الثاني»

«النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة»

دراسة تطبيقية للنظرية العامة للدساتير
في اطار الدستور المؤقت لعام ١٩٧١

«تقدمة وتقسيم»

تناولنا في القسم الأول من دراستنا للمبادىء العامة للقانون الدستوري وفي إطار النظرية العامة للدساتير موضوعات ستة جاءت تعبيراً عن الحد الأدنى المتعين الإحاطة به كمدخل لدراسة الدساتير وتغطية الجوانب المختلفة لها، فضلاً عن أنها تعد من ناحية أخرى قاسماً مشتركاً بين الأنظمة الدستورية المتباينة في العالم لا يختلف من دولة إلى أخرى أياً ما كانت المناهج الدستورية المتبعة فيها.

فلقد تناولنا من ناحية أولى تعريف الدستور سواء في معناه العام أو سواء في معناه الفني الاصطلاحي من خلال وجهتي النظر الشكلية والموضوعية، وقمنا على أثر ذلك بعقد مقارنة بين هاتين الوجهتين في التعريف وضعنا من خلالها أيدينا على أهم أوجه الاختلاف فيما بينهما والفائدة المتحققة من وراء ذلك التمييز.

كما عنينا من ناحية ثانية ببيان الأنواع والتقسيمات الشائعة الاستخدام لتصنيف الدساتير وفقاً لمعياري التدوين ومدى امكانية التعديل، وبحيث تمت المعالجة التفصيلية من جانب لكل من الدساتير العرفية والمدونة، ومن جانب آخر لكل من الدساتير المرنة والجامدة، وما يستتبعه ذلك كله من المزايا والعيوب والنتائج والآثار.

ثم ألقينا الضوء من ناحية ثالثة -وبالتفصيل المناسب- في اطار كل من الأبواب الثالث والرابع والخامس على كافة المراحل التطورية للدساتير ابتداء بالنشأة أو الميلاد بأساليبهما الديمقراطية وغير الديمقراطية والمختلطة، ومروراً بطرق وكيفية تعديلها ضماناً لمسايرتها لمقتضيات التطور والتبدل الدائبين للمجتمع، وانتهاء بانقضاء العمل بالدساتير واحلال غيرها محلها سواء أتم ذلك بواسطة الطرق المعتادة أم الاستثنائية للانقضاء.

ولقد وجدنا من المناسب من ناحية رابعة وأخيرة وقبل أن نفرغ من استعراض الجوانب العديدة للنظرية العامة للدساتير ان نضع تحت ناظري الدارس أهم الخصائص المميزة بصورة متفردة لمجموعة الدساتير الاشتراكية عما سواها من الدساتير المطبقة في الدول الأخرى.

وباستكمال الدراسة النظرية السابقة تصبح الفرصة متاحة أمامنا للقيام بالدراسة الوصفية والتحليلية الدستورية في شقها التطبيقي العلمي والمحايد للدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وما انطوى عليه من أصداء انعكاسية للمبادىء النظرية السابقة:

وعلى سبيل الإجمال، فإن دراستنا التطبيقية للنظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة المستندة إلى شرح وتحليل ما انطوى عليه دستور عام ١٩٧١ المؤقت من أحكام، وإلى ما تم إدخاله عليه من تعديلات أعقبت صدوره وبالتطبيق له بواسطة القوانين الاتحادية واللائحية، سوف تنبني من جانب أول على تحديد الخصائص العامة والمميزة لهذا الدستور والتناول من جانب ثان لتنظيم السلطات العامة الأساسية فيه اتحادية ومحلية، والبيان التفصيلي من جانب ثالث وأخير لطوائف الحقوق والحريات والواجبات الأساسية العامة التي كفلها وحرص على حمايتها بعد توفيرها لمواطني دولة الامارات العربية المتحدة.

الباب الأول

الخصائص العامة والمميزة للدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة

وافق حكام الامارات الست المؤسسة لدولة الامارات العربية المتحدة على اصدار الدستور المؤقت الحالي ليبدأ العمل بأحكامه ويطبق اعتباراً من الثاني من شهر ديسمبر عام ١٩٧١، متضمناً -في نصوصه- العديد من الخصائص والسمات سواء العامة المشتركة فيما بينه وبين سائر الدساتير في العالم أو سواء الخاصة المميزة له عن هذه الأخيرة والمعبرة عن البيئة التي نبع منها متأثراً بمجرياتها وظروفها والمزمع تطبيقه فيها تعبيراً عن تطلعاتها وآمالها المستقبلية.

ولما كانت دراستنا لكل من الخصائص العامة والمميزة بصفة خاصة للدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة تستلزم منا الاحاطة مسبقاً بكل من التطورين التاريخيين السياسي والدستوري السابقين على صدوره، فضلا عن العوامل الممهدة له والمتحكمة في اصداره على ذلك النحو، فإن تمكننا من المعرفة الوثيقة له لن تتحقق دون أن نضع تحت أيدينا وأنظارنا الفلسفة والمعايير التي أرادتها السلطة المنشئة له صاحبة الحق النهائي في الموافقة على نصوصه وأحكامه.

ومن هنا - وفي ضوء ما سبق- سوف نقسم محتويات هذا الباب بين فصلين متقابلين نتناول في أحدهما أهم ملامح التطور التاريخي السياسي والدستوري لنشأة الدستور المؤقت، ونحلل في الآخر أهم الخصائص العامة والمتخصصة المميزة له.

الفصل الأول

«التطور التاريخي السياسي والدستوري لنشأة الدستور المؤقت»

شهدت الحدود الشرقية للوطن العربي في منطقة الخليج تطوراً تاريخياً سياسياً ودستورياً ممتداً سواء في ظل عوامل الوحدة بين أقطار الجزيرة العربية أو سواء من خلال تقلب الأطماع والصراعات الاستعمارية قديمها وحديثها عليها.

ولسوف يثبت لنا من استعراض هذا التطور التاريخي بشقيه أن العديد من المبادىء والأحكام التي تضمنها الدستور المؤقت بين طياته يرجع في جذوره وأصوله الأولى إلى الأحداث والظروف البيئية التي مرت بها تلك المنطقة وأسهمت في تكوينها.

المبحث الأول

التطور التاريخي السياسي للامارات العربية

أعقبت مرحلة الوحدة بين أقطار الجزيرة العربية الممتدة من قلب بغداد حاضرة الخلافة العباسية وحتى الشاطىء الشرقي للخليج العربي، وبفعل الموقع الاستراتيجي الهام لها الواقع على خطوط المواصلات والتجارة العالمية وما تسره في باطن أقاليمها من ثروات، مرحلة تصدع البنيان السياسي والاقتصادي الموحد ابتداء من القرن السادس عشر وحتى بداية النصف الثاني من القرن العشرين وذلك على أثر الغزوات والمنافسات الأجنبية الاستعمارية المستهدفة لاحتلال الموانىء والمضايق العربية في منطقتي الخليج العربي وسواحل البحر الأحمر والمضايق العربية[٩٣].

---

(٩٣) مركز دراسات الوحدة العربية، التجارب الوحدوية العربية المعاصرة، تجربة دولة الامارات العربية المتحدة، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثالثة، ببروت آذار/ مارس ١٩٨٦، الفصل الأول، عوامل الوحدة والتجزئة في الجزيرة العربية، محمود علي الداود، ص٢١ وما بعدها.

ولقد تمثلت فاتحة الغزوات الأجنبية لمنطقة الخليج العربي في الاستعمار البرتغالي الاستيطاني الممتد منذ نهاية القرن الخامس عشر الميلادي وحتى منتصف القرن السابع عشر للساحل الجنوبي للجزيرة العربية واليمن، وإن كان قد تخلله النفوذ العثماني منذ عام ١٥٣٨ وحتى نهاية القرن السادس عشر بالاستيلاء على عدن وموانىء اليمن.

كما أعقب كل من الاحتلال البرتغالي والعثماني بسط النفوذ الهولندي لقرن من الزمان حتى منتصف القرن الثامن عشر على الساحل الخليجي، وذلك من خلال الحصول على الامتيازات البحرية والتجارية التي أدى إلى ترسيخها اذكاء روح الصراع بين قبائل الساحل مع كل من العثمانيين والعمانيين والمشاركة في حملات الايرانيين ضد كل من عرب القواسم وسلطان مسقط.

هذا ولقد ورث الاستعمار الفرنسي الامتيازات الاقتصادية عن الاستعمار الهولندي، فقام بإنشاء شركة الهند الشرقية الفرنسية والسيطرة على كل من موانىء الخليج وايران البحرية المؤدية إلى الهند، إلى أن تقلص هذا المد الاستعماري بفعل انتصار بريطانيا على فرنسا في حرب السبع سنوات واخراجها من الهند والخليج العربي والبحر الأحمر، ولتصبح خلال القرن التاسع عشر هي صاحبة السيطرة الكاملة والوحيدة على كافة سواحل الجزيرة العربية من عدن في الجنوب الغربي وحتى الكويت من الطرف الشمالي الغربي متبعة لتحقيق هذه السيطرة الاستعمارية والاقتصادية الكاملة سياسات التحالف وابرام المعاهدات أحياناً أو التفرقة والتمزيق لأي اتجاه وحدوي في الخليج أحياناً أخرى وذلك على النحو التالي:

أولاً: سياسة التحالف والمعاهدات الثنائية:

١ - ابرام معاهدة السلام أو الصلح العام بين انجلترا ورؤساء القبائل العربية بالامارات المستقلة في ٢١ يناير ١٨٢٠، تلك التي أوجدت لأول مرة النفوذ البريطاني

في الساحل الجنوبي للخليج، فضلاً عن تحديدها الجغرافي للامارات المنضمة حالياً إلى دولة الامارات العربية المتحدة[٩٤] .

وقد أعقب المعاهدة السابقة توقيع المقيم البريطاني في الخليج مع شيوخ الامارات معاهدة السلام الدائم في مايو ١٨٥٣، تلك التي فتحت لانجلترا باب التدخل والسيطرة في المنطقة على مصراعيه بصورة منفردة، دون أن تفلح محاولات كل من فرنسا عام ١٨٩١ أو روسيا عـام ١٩٠٧ أو التحـالـف الثنـائـي الألمانـي التـركـي للحصـول على الامتيازات الاقتصادية في الخليج في ظل وجود تلك المعاهدة المقيدة لشيوخ ورؤساء امارات الخليج.

٢ ـ عززت بريطانيا من نفوذها في المنطقة من خلال ابرام ما يسمى بمجموعة المعاهدات المانعة في مارس عام ١٨٩٢، تلك التي انطوت على التسليم الكامل من رؤساء القبائل وشيوخ الساحل بعدم التنازل أو التصرف في أي جزء من الامارات لغير بريطانيا، وقصر الاستفادة من المواد الخام بالمنطقة عليها، فضلاً عن توليها كافة شئونها الخارجية وعلاقاتها مع الدول الأخرى، وبذلك انعقد لبريطانيا لواء التبعية السياسية والاقتصادية من جانب كافة الامارات والأقاليم في منطقة الخليج العربي.

٣ ـ قيام انجلترا عقب انتهاء الحرب العالمية الأولى بإعلان الحماية على امارات الخليج من خلال الاتفاقيات الثنائية أعوام ١٩١٤ مع الكويت و١٩١٥ مع عسير و١٩١٥ مع السعودية و١٩١٦ مع قطر و١٩٢٢ مع كل من دبي والشارقة و١٩٢٥ مع البحرين تلك التي حصلت بمقتضاها بريطانيا على الامتيازات السياسية والاقتصادية

---

(٩٤) د يحيى الجمل، الدستور وسيلة للتكامل في دولة الامارات، مركز دراسات الوحدة العربية، التجارب الوحدوية المعاصرة، تجربة دولة الامارات العربية المتحدة، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة ثالثة، بيروت، آذار/ مارس ١٩٨٦ ص٥٦٥ وما بعدها.

- Great Britain, Foreign office, public Record office, F.Q. 67, persian Gulg P.44.

النفطية، بل إن الأمر لم يقتصر على التزام كافة شيوخ ورؤساء هذه الامارات عن أنفسهم بتلك الاتفاقيات وإنما تعدى أمر الالتزام إلى ورثتهم ليستفحل النفوذ السياسي والاقتصادي والعسكري في المنطقة وهو ما حدث في أواخر الثلاثينات مع كل من أبوظبي وقطر بشأن منح امتيازات التنقيب عن النفط لبريطانيا مقابل عائدات هزيلة، أو منح الشيوخ استقلالاً داخلياً بتصريف شئون اماراتهم تحت اشراف المقيم البريطاني ومستشاريه(٩٥).

ثانياً: سياسة التفرقة والتمزيق للاتجاه الوحدوي:

قامت بريطانيا بتنفيذ سياستها التقليدية للتفرقة بين شعوب المنطقة وتمزيقها تحقيقاً لأهدافها في بسط السيادة عليها، وذلك منذ نهاية القرن الثامن عشر وحتى قيامها بتنفيذ الانسحاب عام ١٩٧١ مستغلة بذور الشقاق القبلية القائمة بينها في ذلك الوقت فدأبت على محاربة كافة بادرات التعاون الوحدوي بين امارات الخليج العربي وازكاء النعرات والخلافات القبلية والصراعات العسكرية بين حكامها وأبنائها، بل ولم تتوانى عن استخدام قواتها العسكرية المسلحة في القضاء على مراكز القوى العربية، وتفتيت وحدتها مما أدى في نهاية المطاف إلى استفحال أمر النفوذ البريطاني بسبب الانقسام والخلافات الدائرة بين الأسر الحاكمة، بصفة عامة، وفيما بين اتحادي القواسم سكان القسم الشمالي وبني ياس سكان القسم الجنوبي للخليج العربي(٩٦).

هذا ولقد بذرت انجلترا عناصر الشقاق والتجزئة السياسية بين امارات وأقاليم المنطقة في مبدأ الأمر ـوهو ماتزال تعاني منه حتى اليوم امارات ودول الخليج العربي ـعندما أقامت التعامل والعلاقات السياسية مع القبائل العربية فرادى منقسمين بصفة عامة، ومع

---

(٩٥) انظر النصوص الكاملة لهذه الاتفاقيات الثنائية، وللاحاطة بمضمونها في:

- Government of India, Departement of state, Treaties and undertakings in force between the British Governement and the trucial chiefs of the Arabe Coast (Calcutta, 1906).

(96) S. B. Miles, Countries and Tribes of the presian Gulf (London: Frank Cass, 1966.), Vol. 2, P.438.

تلك المتمتعة بالنفوذ العسكري على سواحل الخليج من بينها بصفة خاصة، وكانت محصلة تلك الروابط والعلاقات في نهاية المطاف متبلورة من ناحية في سيادة روح التجزئة والانقسام بين شعوب الاقليم الواحد، فضلا عن قصر التعامل الخارجي فيما بينها وبين بريطانيا من ناحية أخرى(٩٧).

ومن هنا فإن أهداف بريطانيا ـ من خلال اسلوبي المعاهدات الثنائية والعامة أحياناً والتدخل في النزاعات القبلية المسلحة أحياناً أخرى قد تحققت بأن احتفظت الامارات وأقاليم الخليج بصورتها الانقسامية كوحدات جغرافية وسياسية منفصلة عن بعضها البعض، فضلاً عن فرضها سياسة العزلة عليها سواء عن الدول العربية المحيطة بها بإخراجها عن حيز أية مشروعات وحدوية صادرة عن الجزيرة العربية كتلك التي قادها الملك عبدالعزيز آل‌سعود أو سواء عن الدول الأجنبية الأخرى ذات المطامع السياسية والاقتصادية، تلك التي لم تكن تسمح لها بالتدخل في شئون المنطقة أووضع أقدامها فيها إلا إذا كان من شأن ذلك تحقيق المصالح الذاتية لانجلترا نفسها كما حدث بصدد تلبيتها للأطماع الايرانية بإنهاء الحكم العربي في امارة عربستان واخضاعها لحكم الشاه في مقابل الحصول على الامتيازات النفطية والاقتصادية الاحتكارية منذ عام ١٩٢٥، بل والسماح لفارس باحتلال أجزاء من الأراضي العربية الخليجية في البحرين والجزر العربية الثلاث التابعة لدولة الامارات العربية عام ١٩٧١، مما أدى في النهاية إلى تحقيق كافة الأهداف السياسية والاقتصادية لانجلترا في الخليج العربي(٩٨).

---

(٩٧) جمال زكريا قاسم، الأسس التاريخية لوحدة الامارات دور الاستعمار في تجزئتها، مركز دراسات الوحدة العربية، المرجع السابق، انظر من ص٨٥ الى ص٩٧ بصفة عامة، وكذلك ص٩٦ و٩٧ بصفة خاصة.

(٩٨) روز ماري سعيد زحلان، الوحدة والحكم البريطاني: حالة الامارات العربية المتحدة، مركز دراسات الوحدة العربية، المرجع السابق، ص١٢٠ وما بعدها «الآثار المحلية للمعاهدات: خصائص التجزئة».

ثالثاً: السياسة التدخلية الأجنبية في النصف الثاني من القرن العشرين:

اتسمت السياسة التدخلية الأجنبية في منطقة الخليج العربي خلال تلك الفترة المعاصرة بانتهاج بريطانيا صاحبة النفوذ الأول فيها لسياسة جديدة لضمان تحقيق أهدافها الاقتصادية والسياسية تقوم على التجميع لامارات وأقاليم المنطقة تحت رئاستها في اطار مجالس جماعية لشيوخها وحكامها، فضلاً عن وجود تدخل عسكري فارسي تمت ترجمته في صورة احتلال لأجزاء من الامارات، ووجود أعداد هائلة من المهاجرين للاستيطان أو للعمالة الوافدة(٩٩)، وهو ما يمكن بلورته بايجاز في النقاط التالية:

١ ـ قيام انجلترا بتشكيل مجلس الامارات العربية المتصالحة عام ١٩٥٢ لتصريف الشئون الاقتصادية والاجتماعية المشتركة بينها، والمكون من حكامها وشيوخها تحت رئاسة المقيم السياسي البريطاني الذي يملك وحده حق التصديق على قرارات هذا المجلس ومن ثم الأمر بوضعها موضع التنفيذ أو على العكس عدم القيام بتنفيذها وذلك كله في ضوء ما تقتضيه المصالح الخاصة ببريطانيا.

٢ ـ اعلان تكوين «اتحاد الجنوب العربي» عام ١٩٥٩ والذي فرضت انجلترا عليه معاهدة مجحفة تضمن لها من ناحية المسئولية الكاملة عن الشئون الخارجية له والعلاقات القائمة بينه وبين سائر الدول والمنظمات الدولية، فضلا عن النفوذ العسكري المنفرد على أراضيه المتمثل في القواعد العسكرية من ناحية أخرى.

---

(٩٩) للمزيد من المعلومات الخاصة بحجم وأهمية الهجرة والعمالة الوافدة في الامارات العربية المتحدة انظر كل من:

ـ دكتور سيد نوفل، الأوضاع السياسية لامارات الخليج العربي وجنوب الجزيرة، بيروت، دار الطليعة، ١٩٦٩، الجزء الثاني، ص٢١١ وما بعدها «تقرير بعثة جامعة الدول العربية عن زيارتها لامارات الخليج العربية بتاريخ ١٠/١١/١٩٦٤».

ـ اسحق يعقوب القطب، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للهجرة في مجتمعات الخليج العربي، جامعة البصرة، السنة الحادية عشرة، العدد الثاني، ١٩٧٩، ص٢٧ وما بعدها.

٣ ـ نتيجة للاهتمام العربي منذ بداية الستينيات بمنطقة الخليج العربي والحرص على وحدته واتصالاته المستمر ببقية دول الجامعة العربية، فقد قامت بريطانيا بإنشاء مكتب لتنمية وتطوير الامارات الحق بمجلس الامارات العربية المتصالحة وذلك في عام ١٩٦٥، وقد خضع هذا المكتب بدوره للسيطرة والنفوذ البريطاني بوضع كافة قراراته من حيث الاصدار أو التنفيذ بيدها وحدها ضماناً لعدم تأثر مصالحها الحيوية في هذه المنطقة.

٤ ـ تحت تأثير انتشار الوعي الوحدوي بين حكام امارات الخليج العربي اضطرت حكومة حزب العمال البريطاني إلى اصدار اعلان بتاريخ ١٦ يناير عام ١٩٦٨ أعربت فيه عن عزمها على الانسحاب النهائي من الخليج قبل حلول نهاية هذا العام، بيد أن تنفيذ هذا الانسحاب قد تأخر موعده بحجة المتغيرات التي حدثت في المنطقة العربية بأسرها على أثر هزيمة يونيو ١٩٦٧ بين العرب واسرائيل، ولتعيد انجلترا اعلانها بالانسحاب قبل نهاية عام ١٩٧١ من الامارات المختلفة للخليج العربي، وهو ما تم الالتزام به وتنفيذه في هذه المرة ليعلن الاستقلال الكامل لتلك الامارات.

رابعاً: الاتجاهات والتجارب الوحدوية لامارات الخليج العربي:

فشلت التجربة الاتحادية الأولى في منطقة الخليج العربي المتمثلة في الاتحاد الثنائي بين امارتي دبي وأبوظبي في فبراير عام ١٩٦٨، ذلك الذي أعقبه بأيام قلائل اعلان الاتحاد التساعي لامارات الخليج في ٢٧ فبراير ١٩٦٨ بين كل من قطر والبحرين ودبي وأبوظبي والشارقة ورأس الخيمة وأم القيوين وعجمان والفجيرة، تحت اسم «اتحاد الامارات العربية».

غير أن الخلافات بين إمارات الاتحاد السابق ما لبثت أن بدأت في نفس العام في غضون شهري مايو ويولية من نفس العام وهو الأمر الذي تمخض عنه اعلان قطر لاستقلالها عن الاتحاد في مارس عام ١٩٧٠، ثم اعلان البحرين عقبها لذلك الاستقلال أيضاً في الرابع عشر من شهر سبتمبر لعام ١٩٧١، وأخيراً انسحاب رأس الخيمة من هذا الاتحاد لأسباب تتعلق بأوضاع الامارات الأعضاء فيها، وليقتصر الأمر على الامارات الست المتبقية تلك التي كونت في الثامن عشر من شهر يولية عام ١٩٧١ دولة اتحادية تحت اسم الامارات العربية المتحدةقام حكامها بالتوقيع على الدستور المؤقت لها

وليبدأ العمل به وسريانه اعتباراً من ٢ ديسمبر عام ١٩٧١، ولتعود من جديد إمارة رأس الخيمة للانضمام إليه في العاشر من فبراير عام ١٩٧٢.

واذا كانت التجارب الوحدوية السابقة قد تمت في غضون السيطرة البريطانية والنفوذ الأجنبي شبه الكامل على المنطقة فإن الشعور الوحدوي العميق بين أقطار الخليج العربي قد تبلور بصورة حقيقية ظاهرة بعد الانسحاب البريطاني ولكي يتم التعبير عنه من خلال إقامة وحدة خليجية بين الأقطار المختلفة خاصة وأنها قد أدركت تماماً أهمية ذلك الاتجاه غداة الاحتلال الايراني لثلاث جزر مندرجة اقليمياً في الحدود الجغرافية المعترف بها لدولة الامارات العربية المتحدة في نفس العام الذي أعلن فيه عن قيام هذه الدولة هي طنب الصغرى والكبرى وأبي موسى.

ولقد تمثلت الوحدة الخليجية المشار إليها في إعلان قيام «مجلس التعاون لدول الخليج العربي» في الاسبوع الأول من شهر فبراير عام ١٩٨١ والذي يضم إلى جانب دولة الامارات العربية المتحدة كل من دولة البحرين والمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان ودولتي قطر والكويت وإيمانا من هذه الدول بأنه لا ضمان ولا أمان لها ضد التدخل الأجنبي في شئونها أو الاعتداء على ثرواتها النفطية إلا من خلال اقامة الوحدة بينها.

ويتضح لنا من خلال هذا الاستعراض السريع والموجز للتجارب أو الاتجاهات الوحدوية في الخليج العربي أن البعض من بينها قد باء بالفشل على حين استمر البعض الآخر قائماً على اختلاف نسب النجاح في ادائه لمهامه وتعميقه للرابطة الوحدوية شعوراً وواقعاً عملياً بين أعضائه، وبرغم كل ذلك فإن تلك الاتجاهات الوحدوية بنوعيها الفاشلة أو الناجحة قد أثبتت بما لا يدع أدنى مجال للشك أهمية الاتجاه الوحدوي وآثاره النافعة على المستويين الفردي الخاص بكل قطر خليجي على حدة والجماعي العام الشامل لكافة الأقطار الخليجية مجتمعة جنباً إلى جنب وذلك ما يدعمه بشكل كبير وأساسي تحقيق مبدأ الوحدة الدستورية بين تلك الأقطار وهو الأمر الذي ننتقل الآن إلى بحثه وتأصيله من خلال المبحث التالي.

المبحث الثاني

التطور التاريخي الدستوري للامارات العربية

أولاً: مرحلة انشاء الدستور المؤقت:

إن المتتبع للمراحل المختلفة لنشأة الدستور المؤقت الحالي لدولة الامارات العربية المتحدة يتأكد لديه الحداثة النسبية لتلك النشأة وذلك بالمقارنة بكل من الدساتير العربية والعالمية، ذلك أن هذا الدستور قد شرع في اعداده قبيل نشأة الدولة الاتحادية المطبق فيها بست سنوات عندما اتخذت الخطوة الأولى لإنشائه في يوليو عام ١٩٦٥ بأن عهد بإعداد مشروعه إلى لجنة مشكلة برئاسة حاكم إمارة رأس الخيمة الشيخ صقر القاسمي، بيد أن هذه اللجنة قد أخفقت في تحقيق المهمة الموكلة إليها الأمر الذي أدى إلى تجميد مهمتها لمدة ثلاث سنوات، بحيث لم تتخذ أية خطوة تالية لذلك سوى من خلال دور الاجتماع الثالث لحكام الامارات التسع في السادس والسابع من شهر يوليو عام ١٩٦٨ عندما تمخض الاجتماع عن صدور قرار بتشكيل لجنة من الخبراء الدستوريين والقانونيين عهد إليها بمهمة اعداد مشروع الدستور المؤقت للاتحاد المزمع انشاؤه خلال مدة شهرين على أن تستهدي في وضع نصوصه وأحكامه بما أصدره المجلس الأعلى لحكام الامارات في هذا الاجتماع من قرارات، وعلى أن يعقب ذلك عرض هذا المشروع على خبير دستوري عربي لدراسته ومراجعته خلال مدة شهر وتقديم توصياته بشأنه إلى الاجتماع الرابع للمجلس الأعلى للحكام ليتولى التصديق عليه وإصداره.

وتطبيقاً لذلك فقد تم افراغ المشروع الدستوري المؤقت -بواسطة اللجنة المكلفة به- في اطار ١٢٦ مادة عرضت على كل من الأستاذين الكبيرين الدكتور عبدالرزاق السنهوري والدكتور وحيد رأفت على التعاقب وذلك لتولي مهمة المراجعة النهائية، ولكن ذا اتمام تلك المهمة حدث أن قامت «قطر» بإرسال مشروع دستوري بديل مكون من الامارات إلى المراجع، كما وقد أرسلت إمارة «دبي» بمستشارها القانوني لمناقشة بنود اتحادية تحت[illegible]، فقام الخبير الدستوري -في ضوء ذلك كله- بتقديم صياغة للمشروع دستورية تم عرضها على المجلس الأعلى للحكام في دور انعقاده الرابع

في اكتوبر ١٩٦٩، وقد كان يمثل الموضوع الثالث في جدول أعماله ذلك الذي لم يتم الوصول فيه إلى قرار موحد بسبب انسحاب كل من «قطر» و«البحرين» من دولة الاتحاد، وقد أعقب ذلك انسحاب إمارة «رأس الخيمة» من الاتحاد والتوقيع بدورها على الدستور المؤقت بسبب المطالبة بامتيازات دستورية مساوية لتلك المتمتع بها كل من امارتي أبوظبي ودبي في المشروع المقدم، الأمر الذي انتهى إلى التصديق والموافقة من الامارات الست المتبقية الأعضاء المؤسسة للاتحاد على الدستور المؤقت بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٧١ وعلى أن يبدأ سريانه وتطبيقه اعتباراً من الثاني من شهر ديسمبر عام ١٩٧١، وذلك بعد حذف بعض مواد المشروع الأصلي المقدم للمجلس الأعلى وليصل تعداد مواده إلى ١٥٢ مادة فحسب[١٠٠].

ثانياً: مرحلة تعديل الدستور المؤقت:

بدأ العمل بأحكام الدستور المؤقت -وفقاً للاعلان الصادر بشأن تحديد تاريخ العمل بأحكامه- في اليوم الثاني من شهر ديسمبر عام ١٩٧١، ومنذ هذا التاريخ وحتى الآن تعرض الدستور للتعديل بشأن بعض ما انطوت عليه أحكامه من موضوعات وذلك على النحو التالي:

١ - التعديل الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٧٢، والصادر في العاشر من شهر فبراير لعام ١٩٧٢ بشأن ما ورد بنص المادة الأولى الخاصة بالامارات المكونة لدولة الاتحاد، حيث أضيف بموجب هذا التعديل فقرة أخيرة إليها مؤداها، وعند قبول انضمام عضو جديد إلى الاتحاد يحدد المجلس الأعلى للاتحاد عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو في

---

(١٠٠) محمود علي الداود، المرجع السابق، ص٥١:

حيث يقرر «ان الدستور الجديد الذي كان حصيلة موازنة بين صيغ قانونية عديدة اتفق عليها بين المستشارين العرب لحكام الامارات لم يعالج موضوع الوحدة بل حافظ على الكثير من الامتيازات والحقوق التي تمتع بها الأمراء في اماراتهم بما في ذلك حق كل امارة في الثروات الطبيعية الموجودة فيها».

المجلس الوطني الاتحادي زيادة على العدد المنصوص عليه في المادة ٦٨ من هذا الدستور»[١٠١].

وترتيباً على ذلك فقد أصدر المجلس الأعلى للاتحاد ـ بموجب صلاحياته الدستورية في هذا الصدد ـ القرارين رقمي ٢، ٣ لسنة ١٩٧٢ والذي وافق في أولهما على انضمام امارة رأس الخيمة لدول الاتحاد بالاجماع، كما خصص في ثانيهما لهذه الامارة عدد ستة مقاعد في المجلس الوطني الاتحادي تزاد على ما ورد بالمادة ٦٨ من الدستور ولتصل في مجموعها إلى أربعين مقعداً لكافة الامارات السبع الأعضاء بالاتحاد.

٢ ـ التعديل الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٧٦، والذي يقضي في مادة الأولى بإلغاء نص المادة ١٤٢ من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة ليكون للدولة وحدها حق انشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية[١٠٢].

---

(١٠١) تم هذا التعديل طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ١٤٤ من الدستور باعتبار أنه أمر = تتطلبه مصالح الاتحاد العليا، وذلك بالاستناد لما نصت عليه المادة الأولى من اجازة الانضمام الى الاتحاد من جانب أي قطر عربي متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك باجماع الآراء، وكان هذا بمناسبة انضمام امارة رأس الخيمة الى دولة الاتحاد.

ـ راجع هذا المعنى في وثيقة الانضمام الى دولة الامارات العربية المتحدة الصادرة عن امارة رأس الخيمة بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٧٢.

(١٠٢) راجع بيان المجلس الأعلى للاتحاد الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٥/١٢ البند أولاً، والمنشور بالعدد السابع والعشرون من الجريدة الرسمية، ص١٧٦٥، وقد ورد به «الموافقة من حيث المبدأ على توحيد قوات الدفاع في دولة الامارات العربية واستدعاء خبراء من بعض الدول العربية الشقيقة للاستعانة بهم في دراسة أوضاع هذه القوات واقتراح الوسائل المناسبة والخطوات العملية التي يتم بها توحيدها في جيش اتحادي واحد يكون له الحق وحده في امتلاك الاسلحة الثلاثة المتعارف عليها وهي السلاح الجوي والقوات البحرية والقوات البرية..

والبند ثانياً: حيث ورد به الموافقة من حيث المبدأ على تمكين وزارة الداخلية من الاشراف الكامل على أجهزة الهجرة والاقامة والأمن في دولة الامارات العربية المتحدة للقيام بمسئولياتها في حفظ الأمن في الاتحاد وتأمين استقراره.». =

٣ ـ صدر التعديل الدستوري رقم ٢ لسنة ١٩٧٦ بتمديد الفترة الانتقالية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة ١٤٤ من الدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى تبدأ من الثاني من ديسمبر ١٩٧٦، على أن يعمل بهذا التمديد من تاريخ ١٩٧٦/١١/٢٨ والذي نشر فيه بالجريدة الرسمية[١٠٣].

٤ ـ التعديل الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٨١ بشأن تمديد العمل بأحكام الدستور المؤقت والصادر به قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم ٢ لسنة ١٩٨١، وذلك بعد موافقة المجلس الوطني الاتحادي بتمديد الفترة الانتقالية المنصوص عليها في المادة ١٤٤ من الدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى تبدأ في الثاني من ديسمبر عام ١٩٨١[١٠٤].

٥ ـ قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم ١ لسنة ١٩٨٦ بشأن تعديل دستوري بتمديد فترة العمل بأحكام الدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى تبدأ من الثاني من ديسمبر ١٩٨٦، والصادر بتاريخ ١٥ اكتوبر ١٩٨٦[١٠٥].

= ـ هذا ولقد صدر بيان مكرر آخر عن المجلس الأعلى للاتحاد بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٧٥ أي بعد قرابة ستة أشهر بشأن توحيد قوات الدفاع والأمن على مستوى الدولة الاتحادية، وبالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣٢، ص٢١٨٩.

ـ صدر التعديل الدستوري المشار اليه بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٧٦، ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٢، ص٣١٥٥ «الجزء الثالث».

(١٠٣) العدد ٤٣ من الجريدة الرسمية، الجزء الثالث، ص٣٢٦٩ «التعديل الدستوري رقم ٢ لسنة ١٩٧٦».

(١٠٤) العدد ٩٨ من الجريدة الرسمية، الجزء الثامن، ١٩٨١، ص٨٠٤٠، التعديل الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٨١ والصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٨١.

(١٠٥) العدد ١٧١ من الجريدة الرسمية، يناير ١٩٨٧، ص١١، قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم ١ لسنة ١٩٨٦.

ثالثاً: مرحلة إعداد مشروع الدستور الدائم:[١٠٦]

١ ـ نصت المادة ١٤٤ من الدستور المؤقت لدولة الامارات في فقرتها الرابعة على «ضرورة عرض مشروع الدستور الدائم للدولة على المجلس الوطني الاتحادي خلال اجتماع غير عادي له في موعد لا يتجاوز ستة أشهر قبل انتهاء مدة الخمس سنوات المحددة سلفاً لسريان أحكام الدستور المؤقت الحالي، ولما كانت المدة المحددة لسريان هذا الأخير هي خمس سنوات تبدأ من تاريخ الثاني من شهر ديسمبر عام ١٩٧١ وفقاً لأحكام المادة رقم ١٥٢ منه، فلقد صدر القرار رقم ٢ لسنة ١٩٧٥ من رئيس دولة الامارات العربية المتحدة بتشكيل اللجنة التأسيسية لاعداد مشروع الدستور الدائم للدولة وذلك بتاريخ ٢٦ يونية ١٩٧٥[١٠٧].

٢ ـ قام المجلس الأعلى للاتحاد ببحث مشروع الدستور الذي أعدته اللجنة التأسيسية، وانتهى الرأي في المجلس إلى تمديد العمل بالدستور المؤقت لمدة خمس سنوات، ومن ثم فقد أقر المجلس الأعلى في البيان الصادر عنه بتاريخ ١٩٧٦/٧/١٢ مشروع تعديل دستوري بمد الفترة الانتقالية المنصوص عليها في المادة ١٤٤ من الدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى تبدأ من ٢ ديسمبر ١٩٧٦، على أن يقدم مشروع هذا التعديل

---

(١٠٦) د عادل طبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة عين شمس، ١٩٧٨ مطبعة القاهرة الجديدة، ص٥٦٥ «راجع نصوص المشروع الدائم للدستور المقترح».

(١٠٧) انظر نص القرار رقم ١ لسنة ١٩٧٥ والصادر من المجلس الأعلى للاتحاد بتعيين مقرر اللجنة التأسيسية المكلفة باعداد مشروع الدستور الدائم لدولة الامارات، وانظر نصوص القرار رقم ٢ بمواده الست بالعدد رقم ٢٨ من الجريدة الرسمية ص١٨٨٩، ص١٩٤١.

ـ وانظر أيضاً البيان الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٥/١٢ عن اجتماع المجلس الأعلى للاتحاد والذي ورد بالعدد ٢٧ من الجريدة الرسمية ص ١٧٦٨، والذي نص في البند خامساً منه على «تفويض صاحب السمو رئيس الدولة في تشكيل لجنة تأسيسية تتولى اعداد مشروع الدستور الدائم لدولة الامارات العربية المتحدة يبدأ العمل به في ديسمبر ١٩٧٦، على أن تنجز اللجنة مهمتها في وقت مبكر لاستكمال اجراءات اصداره وفقاً لما نص عليه الدستور المؤقت».

الدستوري للمجلس الوطني الاتحاد لمناقشته في دور انعقاد غير عادي يدعو إليه رئيس الدولة .

٣ ـ تضمن مشروع الدستور الدائم العديد من أوجه التعديل المؤكد على دعم الاتجاه نحو ترسيخ الرابطة الاتحادية بين الامارات الأعضاء في دولة الاتحاد، ومن أهم ما ورد بالمشروع في هذا المجال الأخذ بمبدأ الانتخاب والاقتراع العام في اختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي الممثلين للامارات المختلفة، وتوحيد كل من الجهات المكونة للسلطة القضائية وقوات الدفاع التابعة للامارات المختلفة التي تسهم في تكوين القوات المسلحة للدولة، وإلغاء الحدود القائمة بين الامارات، وتوحيد الموارد المالية للامارات وادماجها في ميزانية واحدة للدولة يتم الاتفاق فيها على احتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والنهضة المتوازنة والمتساوية بين الامارات.

كذلك وفي سبيل الاستكمال لمظاهر السيادة الموحدة في الدولة فيما يتصل بعلاقاتها الخارجية وشخصيتها الدولية، فلقد ورد النص بمشروع الدستور الدائم على الغاء حق الامارات في عضوية المنظمات الدولية أو ابرام الاتفاقيات والاعتراف بذلك فحسب لدولة الاتحاد سواء فيما يتعلق بالسياسة الخارجية أو بالتمثيل الدبلوماسي والقنصلي أو سواء فيما يتصل بإقامة العلاقات الثنائية والجماعية مع الدول والمنظمات والهيئات الدولية أو ابرام المعاهدات بأنواعها المختلفة، وتعيين حدودها البرية ومياهها الاقليمية والامتداد القارى لشواطئها ولكافة المناطق البحرية الخاضعة لسيادة الدولة[١٠٨] .

---

(١٠٨) انظر النصوص الكاملة لمشروع الدستور الدائم لدولة الامارات العربية المتحدة والذي أعد بواسطة اللجنة المشكلة من بين أعضاء كل من مجلسي الوزراء الاتحادي والمجلس الوطني الاتحادي والممثلين الشخصيين للحكام في:

- قراءة في مشروع الدستور الدائم، الأزمنة العربية (الشارقة)، ٢٥ فبراير ١٩٨١.
- د عادل طبطبائي، المرجع السابق، ص٥٦٥ وما بعدها.

٤ ـ لم تسفر الخطوات أو الجهود المبذولة لوضع الدستور الدائم لدولة الامارات العربية المتحدة عن أية نتائج في هذا الصدد، ذلك أن المجلس الأعلى للاتحاد لم يوافق على اصدار هذا الدستور مكتفياً بالموافقة على التمديد المرحلي كل خمس سنوات للفترة الانتقالية المحددة بنص المادة ١٤٤ من الدستور كلما حل أجل ذلك، ومن ثم فقد تحول الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ تحت وطأة تلك الظروف إلى دستور دائم ظل مطبقاً في أحكامه دون تغيير جذري فيها طوال مدة سبعة عشر عاماً، وبحيث لا توجد بارقة أمل للآن نحو وضع الدستور الدائم للدولة، بل إن صعوبات جديدة قد أفرزتها السنين والظروف الطارئة على المنطقة الخليجية إلى جانب الملابسات السابقة التي حالت دون صدور الدستور الدائم والانتهاء من وضعه، ونعني بتلك الظروف الطارئة الأوضاع المحيطة بالمنطقة والأخطار التي تتهددها بفعل الحرب الاقليمية العالمية بين ايران والعراق، ومن هنا فإن إحراز التقدم في هذا المجال قد بات بحاجة إلى مايشبه المعجزة الدستورية المشابهة لتلك التي حدثت عند اعلان قيام دولة الامارات العربية المتحدة عام ١٩٧١.

الفصل الثاني

الخصائص العامة والذاتية للدستور المؤقت
لدولة الامارات العربية المتحدة

بدأ العمل بأحكام الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة اعتباراً من تاريخ اليوم الثاني من شهر ديسمبر لعام ١٩٧١م، وذلك بعد أن كان قد تم توقيعه -في امارة دبي- بتاريخ الثامن عشر من شهر يوليو سنة ١٩٧١م من حكام الامارات الست المؤسسة لدولة الاتحاد وهي كل من أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة.

ولقد ورد بديباجة الدستور المؤقت طائفة من الخصائص والسمات العامة المميزة له سواء فيما يتعلق بتكوين الدولة الاتحادية المستقلة ذات السيادة بناء على «الارادة الشعبية العامة»، أو سواء فيما يتصل بتحديد الأهداف الأساسية لهذه الدولة على الصعيدين الداخلي للامارات المختلفة والدولي للجماعة الدولية، أو سواء فيما يختص بالحرص على تحقيق هدف اقامة دعائم نظام الحكم الديمقراطي النيابي المتكامل الأركان والملتزم بالطابعين العربي والاسلامي، أو سواء أخيرا فيما ينصب على سمة التطبيق الزمني المؤقت لهذا الدستور خلال مرحلة انتقالية للمجتمع يعقبها وضع وتطبيق أحكام الدستور الدائم للدولة.

كذلك فقد تناول الدستور المؤقت في صميم مواده وقواعده تحليل لتلك الخصائص العامة وتأصيل لما انطوت عليه من مبادىء تفصيلية تم صياغتها من خلال أبواب عشرة متعاقبة، عني الدستور في أولها ببيان الأحكام الخاصة «بالاتحاد ومقوماته وأهدافه الأساسية» كما توافر في ثانيها على تحديد «الدعامات الاجتماعية والاقتصادية والأساسية للاتحاد» وسرد في ثالثها الطوائف المتنوعة والعديدة «للحريات والحقوق والواجبات

العامة»، وفصل في رابعها «مكونات السلطات الاتحادية» وما أسند الى كل منها من اختصاصات سلطوية عامة على مستوى كل من الامارات الأعضاء والدولة الاتحادية، واستعرض في خامسها «التشريعات والمراسيم الاتحادية والجهات المختصة بها كما أورد في سادسها تقريرا للأحكام المتعلقة «بالامارات الأعضاء في الاتحاد»، ومعالجة في سابعها لمشكلة «توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الاتحاد والامارات»، وتحليلاً في ثامنها «للشئون المالية للاتحاد» وعرضا في تاسعها للقواعد الخاصة «بالقوات المسلحة وقوات الأمن» وتأكيداً في آخر هذه الأبواب وعاشرها على «الأحكام الختامية والمؤقتة» للدستور.

وهكذا فقد تم افراغ تلك الموضوعات ذات الأبواب العشرة في مائة واثنين وخمسين مادة دستورية، يهمنا أن نعرض من بينها في اطار هذا الفصل الثاني، ما ينصب منها على بيان وتحديد الخصائص العامة المميزة للدستور المؤقت من ناحية، على أن نتناول بالشرح والتحليل من ناحية أخرى أهم الخصائص الذاتية للدستور المؤقت والتي ينفرد بها عن غيره من الدساتير سواء في مجال النشأة وسن أحكامه، أو سواء في المنهج المتبع لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فيه، أو سواء بالنسبة لنوعية الرابطة الاتحادية القائمة فيما بين الامارات الأعضاء في الاتحاد، أو سواء أخيراً فيما ينصب على الأسلوب المتبع في تسيير السياسة العامة وشئون الحكم في الدولة.

المبحث الأول

الخصائص العامة لدستور الامارات

يمكننا على سبيل الاجمال -في مجال دراستنا التطبيقية للنظرية العامة للدساتير- عرض خصائص أربع أساسية يتميز بها الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة، وهي على الترتيب أنه يعد -من ناحية أولى- دستوراً مرحلياً مؤقتاً خاصاً بفترة انتقالية يمر بها مجتمع دولة الامارات، كما وأنه يمكن تصنيفه -من ناحية ثانية- في اطار الدساتير المدونة التي يتم انشاؤها وتعديلها وانقضاؤها بوسائل شبه ديمقراطية، وهو ما سيثبت لنا كونه منتمياً الى مجموعة الدساتير ذات الأحكام الجامدة جمودا نسبيا، فضلا عن أنه -من ناحية ثالثة- قد اعتنق المبادىء المميزة لنظام الحكم الديمقراطي النيابي، وأخيراً من ناحية رابعة فقد جاءت نصوصه انطلاقاً من انتمائه العربي والاسلامي بانعكاس واضح لذلك الانتماء في تحديد المقومات والخصائص المميزة للمجتمع.

المطلب الأول

الصفة الانتقالية المؤقتة لدستور دولة الامارات

لقد تم وضع أحكام وقواعد الدستور الحالي لدولة الامارات العربية المتحدة كي تطبق خلال مرحلة انتقالية مؤقتة تمر بها الدولة ووصولا الى وضع دستور دائم يتم من خلاله التحديد بصورة ثابتة ومستقرة لدعائم المجتمع ونظام الحكم وطبيعة العلاقات القائمة فيه سواء بين السلطات الاساسية بعضها البعض أو سواء فيما بينها وبين الأفراد في المجتمع.

فبالاضافة الى التسمية المؤقتة ذاتها التي أطلقت على هذا الدستور، فقد وردت تصريحا وتلميحا الصفة الانتقالية المؤقتة في أكثر من موضع بنصوص هذا الدستور، ففي الديباجة والمقدمة بالفقرة الأخيرة منها ورد بالنص أنه «.... والى أن يتم اعداد الدستور الدائم للاتحاد...» وهو ما يدل -بمفهوم المخالفة- الاقرار بالصفة الانتقالية

والمؤقتة للدستور الحالي، كما وأنه قد ورد بنص الفقرة الأولى من المادة رقم ١٤٤ تصريح واضح بذلك من أنه «مع مراعاة أحكام الفقرات التالية تسري أحكام هذا الدستور خلال فترة انتقالية مدتها خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ سريانه وفقا لأحكام المادة ١٥٢».

كما وأن الفقرة الثالثة من المادة السابقة قد جاءت جامعة لكل من مضمون وهدف هذه الخصيصة المميزة للدستور الحالي بقولها «يتخذ المجلس الأعلى خلال فترة الانتقال الاجراءات اللازمة لاعداد مشروع دستور دائم يحل محل هذا الدستور المؤقت، ويعرض مشروع الدستور الدائم على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشته قبل اصداره».

وأخيراً فان الفقرة الرابعة من نفس المادة تصرح بضرورة عرض مشروع الدستور الدائم للدولة على المجلس الوطني الاتحادي خلال اجتماع غير عادي له في موعد لا يجاوز ستة أشهر قبل انتهاء مدة الخمس سنوات المحددة سلفا لسريان أحكام الدستور المؤقت الحالي.

هذا ولقد كان من الطبيعي أن تصدر العديد من التعديلات الدستورية بتمديد الفترة الانتقالية للعمل بالدستور الحالي والمنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة رقم ١٤٤ طالما أنه لم يتم حتى الآن وضع الدستور الدائم، وقد أصدر المجلس الأعلى للاتحاد قراراته بالتمديد لنفس المدة أي لخمس سنوات وعلى الترتيب في الأعوام ١٩٧٦، ١٩٨١، ١٩٨٦ وذلك حتى يظل الدستور الحالي قائما فلا يسقط أو ينقضي بحلول المدة الزمنية المؤقتة المحددة لانتهاء العمل بأحكامه.

كما عمد في الوقت نفسه الى اصدار قراراته بتشكيل اللجنة التأسيسية المكلفة باعداد مشروع الدستور الدائم لدولة الامارات العربية المتحدة، وتعيين مقرر عام لأعمالها، حرصاً على الانتهاء من وضع ذلك المشروع في وقت مبكر يسمح باتخاذ الاجراءات اللازمة لاصداره والمحددة بالدستور المؤقت للدولة، وإن لم يسفر ذلك عن أية نتيجة للآن وفقاً لما سبق ايضاحه في التطور التاريخي الدستوري لدولة الامارات بالفصل الأول.

«المطلب الثاني»

الجمود النسبي لأحكام الدستور المؤقت

مما لا يتطرق إليه أدنى شك أن الأحكام الدستورية المطبقة في دولة الامارات العربية المتحدة سواء عند انشائها لأول مرة أو سواء عند ادخال التعديلات العديدة عليها، فهي من قبيل الأحكام الدستورية المدونة والصادرة بصورة مكتوبة.

واذا كان المؤكد -من الناحية الشكلية- أن المشرع الدستوري قد قام بافراغ الأحكام والقواعد الدستورية المطبقة في الدولة بين دفتي وثيقة مكتوبة واحدة اسماها بالدستور المؤقت، ثم قام في وقت لاحق على وضعها بادخال التعديلات بالحذف أو بالاضافة المكتوبة أيضاً عليها، فانه من المؤكد أيضاً -من الناحية المقابلة- أن ثمة أحكام دستورية أخرى -على الأقل بالمعنى الموضوعي- قد تم افراغها أيضاً بصورة مكتوبة ولكن خارج نطاق هذا الدستور وفي اطار قوانين عادية أو مراسيم لائحية هي لا تنتمي من الناحية الشكلية الى الأحكام والقواعد الدستورية وان كانت منتمية اليها بل ومطابقة لها من الناحية الموضوعية بسبب ورودها على تنظيم مسائل وموضوعات ذات طبيعة دستورية، ومن هنا فهي تعد مكملة للأحكام الدستورية الرسمية للدولة، ومن هذا القبيل القانون الاتحادي رقم ١ لسنة ١٩٧٢م بشأن تحديد اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء والمنصب على تنظيم موضوع دستوري بطبيعته يتعلق بإحدى السلطات العامة في الدولة وهي السلطة التنفيذية، وكذلك القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا وهي قمة القضاء في الدولة وبخاصة في دائرتها الدستورية وأما في مجال المراسيم اللائحية المنظمة لموضوعات ذات طبيعة دستورية الأمر الذي يجعلنا ندرجها في نطاق القواعد الدستورية للدولة بصفة عامة، فلقد صدر المرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢م باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي لينظم عمل السلطة الموكول اليها أمر التشريع العادي في الدولة وهي احدى أهم السلطات الدستورية العامة، والذي حل محله المرسوم رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٧م في الوقت الحالي، هذا فيما يتصل بالصفة الكتابية المدونة للدستور.

وأما فيما يتعلق باندراج الدستور في عداد الدساتير المرنة أم انخراطه على العكس من ذلك في اطار الدساتير الجامدة، فلقد انقسمت الآراء في الفقه الدستوري حول نوعية الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة الصادر في الثاني من شهر ديسمبر عام ١٩٧١، وما اذا كان يعد من قبيل الدساتير المرنة التي يتم انشائها وتعديلها وفقا لنفس الاجراءات والأشكال التي تنشأ وتعدل بمقتضاها القوانين والتشريعات العادية، أم أنه -على النقيض من ذلك- هو من بين الدساتير الجامدة الأشد تعقيداً وتركيباً من حيث كيفية انشائها وتعديلها، وهو ما نتولى بيانه فيما يلي.

الرأي الأول: الدستور المؤقت لدولة الامارات دستور مرن:

لما كانت صفة المرونة أو الجمود في الدساتير تعتمد -وفقاً لما سبق وأن درسناه- على النظر من ناحية الى كل من الجهة المختصة بوضع وتعديل القاعدة القانونية ومرتبتها في البناء السلطوي للدولة، والى الاجراءات المتعين اتباعها لانشاء وتعديل تلك القاعدة، هذا بالاضافة من ناحية أخرى للأخذ بعين الاعتبار لطبيعة ومدى أهمية الموضوعات التي تنظمها وتعالجها القاعدة القانونية في مضمونها وفحواها، وبحيث يمكن وصف قاعدة الدستور بالمرونة اذا ما ثبت لدينا تماثل الاعتبارين السابقين فيما بينها وبين قاعدة القانون العادي.

ترتيبا على الحقيقة السابقة وبالاستناد الى الحجج التالية وضع أصحاب ذلك الرأي الدستور المؤقت لدولة الامارات في عداد الدساتير المرنة:

١ - أن الموافقة النهائية على ما تضمنه الدستور من أحكام عند انشائه قد تمت بواسطة أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد حكام الامارات المختلفة، كما وأن التصديق على ما يتم ادخاله من تعديلات عليه انما يتم بواسطة رئيس الاتحاد وباسم المجلس الأعلى ونيابة عنه وفقا لما ورد النص عليه صراحة بالفقرة (د) من البند (٢) من المادة رقم (١٤٤) من الدستور، وهنا يلاحظ أن المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد هما نفسيهما المختصين بالموافقة النهائية والتصديق على وضع وتعديل سائر القوانين

والتشريعات العادية في الدولة تطبيقا لنص المواد أرقام ١١٠ و١١١ و١١٣ من الدستور المؤقت.

٢ ـ ان الاجراءات الواجب اتباعها لاقتراح التعديل الدستوري واقراره أو الموافقة عليه سواء بواسطة المجلس الوطني الاتحادي أو من خلال المجلس الأعلى للاتحاد مماثلة لتلك المطبقة بشأن اقتراح أو تعديل القوانين الاتحادية، وهو الأمر الذي ورد النص عليه صراحة بالفقرتين (أ)، (ب) من المادة (١٤٤) من الدستور حيث تقرران:

أ ـ اذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري الى المجلس الوطني الاتحادي.
ب ـ يكون اجراءات اقرار التعديل الدستوري مماثلة لاجراءات اقرار القانون.

الرأي الثاني: الدستور المؤقت لدولة الامارات دستور جامد:

على الرغم مما يذهب اليه اصحاب الرأي السابق من وجود تماثل بين كل من سلطتي واجراءات وضع وتعديل القواعد الدستورية والعادية، فان من يدقق النظر في نصوص الدستور المؤقت لدولة الامارات يمكنه ان يستخلص بسهولة تامة أن ثمة اختلاف من حيث الاجراءات المتبعة للتعديل فيما بين كل من الدستور والقانون العادي من ناحية، وفيما بين كل من القوة الملزمة قانونا للقاعدتين الدستورية والعادية من ناحية أخرى، وهو ما يتولى ايضاحه انصار الرأي الثاني فيما يلي:

١ ـ تنص الفقرة (جـ) من البند (٢) من المادة (١٤٤) بالدستور على أنه «يشترط لاقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين»، ومن الواضح أن هذه النسبة العالية لأغلبية عدد الأصوات الصادرة بالموافقة ليست مشترطة أو لازمة للحصول على موافقة المجلس على مشروعات القوانين العادية أو تعديلها، وهو الأمر الذي يؤكد الاختلاف والتشدد في

الاجراءات اللازمة للتعديل الدستوري عنها بالنسبة للتعديل التشريعي العادي، وبما يثبت في النهاية صفة الجمود الدستوري ويرجحها.

وإذن فالمراد من نص الفقرة (ب) من المادة ١٤٤ من الدستور بعبارة تماثل اجراءات إقرار التعديل الدستوري مع اجراءات اقرار القانون العادي هو التماثل من حيث المراحل والخطوات المتبعة بشأنهما وليس التماثل في درجة التعقيد أو التشدد الخاصة بكل مرحلة أو خطوة في هذا الاقرار.

٢ ـ تؤكد العديد من نصوص الدستور الالتزام بتطبيق مبدأ سمو القاعدة الدستورية على سائر أنواع القواعد القانونية الأخرى في الدولة سواء تلك الصادرة عن السلطات الاتحادية أو سواء تلك المتخذة بواسطة السلطة الخاصة بكل امارة على حدة، وهو ما يعني تمتع قاعدة الدستور بالقوة الملزمة والأعلى في مواجهة غيرها من القواعد القانونية وهو الأمر الذي لا تعرفه ـدون أدنى شكـ الدساتير المرنة ولا مجال لتطبيقه فيها.

ويعد من بين الأمثلة الدالة على صحة ذلك ما ورد بنصوص المواد أرقام ٩٩، ١٠١، ١١٣، ١٤٨، ١٥١ من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة.

٣ ـ أنشأ الدستور بمقتضى المادة (٩٥) منه محكمة اتحادية عليا، تختص دائرتها الدستورية وفقاً لما ورد بنص المادة (٩٩) منه بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، وتطبيقاً لذلك فقد صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م بانشاء تلك المحكمة وتحديد اختصاصاتها وبيان نظام العمل بها ليتأكد بذلك التزام الدولة بترتيب أهم النتائج المسلم بها للجمود الدستوري والمتمثلة من ناحية في الاعتراف بسمو القاعدة الدستورية على سائر القواعد القانونية الأخرى في الدولة، والمتبلورة من ناحية أخرى في فرض الرقابة على الدستورية وهما نتيجتان لا تعرفهما الدول ذات الدساتير المرنة التي تتساوى فيها القوة الملزمة لكل من القواعد القانونية الدستورية والعادية.

المطلب الثالث

اعتناق مبدأ الحكم الديمقراطي النيابي المتكامل الأركان

أعرب الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة عن تبني المبدأ الديمقراطي النيابي المتكامل الأركان في ممارسة السلطة والحكم في الدولة كهدف يسعى الى تحقيقه خلال المرحلة الانتقالية لتطبيق ذلك الدستور، وقد ورد ذلك في نهاية الفقرة الرابعة من المقدمة التي نصت صراحة على «اعداد شعب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الحرة الكريمة مع السير به قدما نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان، في مجتمع عربي اسلامي متحرر من الخوف والقلق».

ويستفاد من ذلك النص وبصورة قاطعة أن المهمة الرئيسية للدستور المؤقت هي اجتياز شعب الامارات للمرحلة الانتقالية المطبق خلالها ما ورد به من أحكام والوصول بهذا الشعب الى الممارسة الحقيقية للسلطة والسيادة في الدولة بكافة فروعها وأنواعها على أن يكون ذلك بالوسيلة النيابية التمثيلية أي القائمة على اسناد أمر السلطات العامة كافة الى نواب يمثلون شعب الامارات ويعبرون في قراراتهم عن تحقيق المصلحة العامة لأبنائه، فضلا عن تمتع هؤلاء الأخيرين بكافة حقوقهم السياسية والمدنية والاجتماعية المقررة لهم بسبب حملهم وتمتعهم بصفة المواطن في الدولة.

واذا كان الدستور الحالي قد سلم بوجوب الالتزام بمبدأ الحكم الديمقراطي النيابي المتكامل الأركان، فانه مما لا يمكن غض الطرف عنه أنه قد حدد الأرضية التي سيطبق فيها وهي المجتمع العربي الاسلامي المتحرر من الخوف والقلق، وهو ما يعني توصيف تلك الديمقراطية النيابية بالسمتين العربية والاسلامية، وهو الأمر الذي يحمد لهذا الدستور الذي لم يغفل واضعوه عن الطبيعة الخاصة لمجتمع دولة الامارات العربي الاسلامي، تلك التي يمكن أن تقي المجتمع شرور التطبيق الوضعي للديمقراطية النيابية

التي خلفتها التجربة الغربية لها في دول أوروبا ، ومن هنا فان التزام الخطين العربي والاسلامي أمر يكفل عدم الوقوع في دائرة الأخطاء السلطوية التي وقع فيها الغرب الديمقراطي في مهد تطبيق هذا النظام، ونعني بتلك الأخطاء ما عبر عنه بظاهرة الاستبداد في السلطة باسم الديمقراطية وهي منها براء .

وأما فيما يتصل بمظاهر الديمقراطية النيابية ، ففي مجال ممارسة السلطة التشريعية يمكن تحقيق المبدأ من خلال تمتع أعضاء المجلس الوطني الاتحادي بصفة النواب الممثلين لشعوب اماراتهم والمنتخبين من قبلهم بصورة حرة ومباشرة ، هذا فضلا عن أعمال ذلك المنطق النيابي وبنفس الطريقة في اطار المجالس النيابية المحلية الخاصة بكل امارة من الامارات على حدة .

كذلك وبالمقابل لما سبق فان تحقق الرضاء الشعبي والاجماع من جانب كافة الامارات على تولي السلطة التنفيذية لمهامها يكفل تحقيق المبدأ الديمقراطي في هذا المجال، فضلا عما هو معترف به ومطبق الآن من الالتزام بمبدأ المساواة في التصويت على اتخاذ القرارات بداخل المجلس الأعلى للاتحاد فيما بين حكام الامارات الأعضاء المختلفة .

واذا كان الدستور المؤقت الحالي قد طبق المبدأ الديمقراطي النيابي السابق في بعض صوره وجوانبه ، فانه مما لاشك فيه أن هدف التطبيق الكامل للمبدأ هو أمر اتخذ طريقه نحو تحقيقه ، ولسوف يكتمل ذلك مع الانتهاء من وضع احكام الدستور الدائم للدولة .

المطلب الرابع

الطابعين العربي والاسلامي للدستور

حرص الدستور المؤقت للامارات على ابراز طابعه العربي والاسلامي في العديد من المواد والنصوص الواردة به ، بل إن هذا الانتماء يبدو بوضوح تام من مطالعة ديباجة هذا الدستور ، تلك التي ورد بها من ناحية الحرص والرغبة الصادقة في «التعاون مع الدول العربية الشقيقة»، ومن ناحية أخرى ضمان الحياة الحرة الكريمة لشعب الاتحاد

«في مجتمع عربي اسلامي متحرر من الخوف والقلق» وذلك في اطار كل من الفقرتين الثالثة والخامسة من مقدمة الدستور على التوالي.

أولاً: الانتماء العربي في الدستور المؤقت:

لما كانت الامارات العربية المتحدة جزء لا يتجزأ من الوطن العربي الكبير بأي معيار من المعايير المعبرة عن الروابط القومية بين الشعوب والتي تفردها عن غيرها من الأمم ذات القوميات المختلفة، فقد كان من الطبيعي أن يسجل هذا الانتماء في العديد من المناسبات والمواضع الواردة بالدستور، بل إن هذا الأخير لم يقف به الأمر عند حد التأكيد على الانتماء العربي بين فقرات مقدمته، وإنما صدر مواده جميعها بتلك الحقيقة التي لا تقبل الشك أو الجدل.

١ ـ فنصت المادة الأولى على تحديد إسم الدولة «بالامارات العربية المتحدة» وهو أمر يترجم مدى الحرص على الانتماء العربي بحمل اسم الدولة لما ينبىء عن ذلك في المحافل الدولية والتعامل مع كافة أشخاص القانون الدولي العام من الدول والمنظمات الدولية، بل وتمييز ابنائها بالجنسية العربية عن سائر الأجناس.

واذا كانت الفقرة الأولى قد أعلنت تنسيب وانتماء الامارات العربية المتحدة إلى الأمة العربية من خلال تسميتها تلك، فإنه وبالمقابل لذلك فقد قررت المادة الأولى نفسها تعزيز ذلك الانتماء بفتح باب الانضمام الى الدولة الاتحادية أمام أي قطر عربي مستقل كدعوة للترابط والاتجاه الوحدوي بين مختلف أقطار الأمة العربية وتأكيداً على السعي الجاد نحو استكمال مظاهر وحدتها.

٢ ـ عبرت المادة السادسة من الدستور عن كل من الانتماء السياسي والانساني العربي في آن واحد فيما بين الامارات العربية المتحدة والوطن العربي الكبير بشعبه العربي الواحد.

ذلك أنها قد أكدت على تبعية دولة الاتحاد بوصفها كيان سياسي جزئي للكيان السياسي الأكبر وهو الوطن العربي، وتلك عبارة لها دلالتها الفنية المحددة في النظم السياسية بما يعني أن هدف اقامة الدولة العربية الواحدة على امتداد أجزاء أمتنا العربية وأقاليمها لا ينفك يداعب جفون كل تكتل اتحادي ينشأ بين ارجاء الوطن العربي الكبير، وبعبارة أخرى أكثر وضوحاً أن تكوين هذا الاتحاد هو خطوة في سبيل استكمال مظاهر الوحدة السياسية للوطن العربي الثابت بشأنه بيقين استكمال مظاهر وحدته القومية بعناصرها المادية والمعنوية المختلفة، وهو الأمر الذي صرحت به المادة في وضوح بقولها «تربطه روابط الدين واللغة والتاريخ والمصير المشترك».

هذا ويلاحظ أن المادة السادسة قد قررت في نهايتها أن «شعب الاتحاد شعب واحد وهو جزء من الأمة العربية» فاستخدمت عبارتين لهما مدلول فني دقيق للتعبير عن العنصر البشري المكون للركن الأول من أركان الدولة، فشعب الاتحاد تعني العنصر البشري المستكمل لمظاهر وحدته السياسية بالخضوع لنظام سياسي مستقل ومميز، والأمة العربية التي وإن ضمت شعوباً عديدة إلا أنها لا تنضوي تحت لواء نظام سياسي موحد للحكم وهو ما يجعلها خارجة عن نطاق الدولة العربية الواحدة وذلك ما عنيناه من أنها لم تستكمل بعد مظاهر وحدتها السياسية كما استكملت من قبل وحدتها القومية.

٣ ـ كذلك فقد أورد الدستور في مادته السابعة وبصورة متفردة الاشارة صراحة الى أقوى عناصر الارتباط فيما بين دولة الاتحاد والأمة العربية، وهي اللغة العربية التي أعلنها ـ في هذه المادة ـ لغة رسمية للاتحاد، ولهذا دلالة لا تنكر وانعكاسات لا تبارى من جانب بقية عناصر الوحدة والقومية، حيث تتوحد المشاعر والأفكار والآمال من خلال اتحاد لغة التخاطب والتعامل سواء على المستوى الرسمي أو سواء على المستوى الشعبي غير الحكومي، وبذلك يحدث نوع من الامتزاج والتآلف بين ابناء الوطن الواحد ونوع من التمييز لهويتهم والفصل فيما بينهم وبين أمم وشعوب وحضارات لا تعتمد لنفسها رسمياً اللغة العربية منهاجاً في حياتها.

٤ ـ واذا كان ما ورد بالمواد السابقة بعد ديباجة الدستور هو اقرار لحقيقة الانتماء العربي واعلان رسمي للاعتراف به كأمر واقعي، فإن النتائج الانعكاسية والأثار المترتبة على ذلك قد بلورتها المادة الثانية عشرة من الدستور بنصها على استهداف سياسة الاتحاد «نصرة القضايا والمصالح العربية» وما ذلك إلا بسبب الايمان الجازم بوحدة المصير التي تربط بين مختلف دول الأمة العربية وشعوبها.

ثانياً: الانتماء الاسلامي في الدستور المؤقت:

اتبع الدستور المؤقت للتعبير عن انتمائه الاسلامي على المستويين الرسمي والشعبي قلباً وقالباً اسلوبين متقابلين تبنى في أحدهما مبدأ التصريح بذلك الانتماء، وفي الآخر التصديق عليه من حيث المضمون والنتائج دون تصريح به.

١ ـ في مجال التصريح بالانتماء الإسلامي فقد اشارت المادة السادسة من الدستور إلى الرابطة الدينية التي تربط بين دولة الاتحاد والوطن العربي الكبير ويراد بها رابطة الدين الاسلامي الذي تدين به كافة شعوب ذلك الوطن، كما قررت المادة السابعة أيضا وبصورة صريحة قاطعة أن الاســلام هو الدين الرسمي للاتحاد وان الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه، وهو ما يعني من ناحية أعتناق الاسلام بصورة عامة كواجهة دينية للدولة بمؤسساتها الدستورية الحاكمة، كما يفهم من هذا النص من ناحية أخرى ان الشريعة الاسلامية هي أحد مصادر التشريع الوضعي في الدولة الى جانب غيرها من المصادر وذلك لورود كلمة مصدر بالنسبة اليها مجردة عن أداة التعريف الألف واللام.

هذا ولقد عزز الدستور المؤقت رابطة دولة الاتحاد بالعالم الاسلامي كما فعل مسبقاً عندما وثق رابطتها بالعالم العربي، فنص بالمادة الثانية عشرة منه على استهداف السياسة الخارجية للدولة نصرة القضايا الاسلامية وهو اتجاه يحتاج للمزيد من الدعم والتأييد لما نلمسه في عالم اليوم من تشعب كبير في القضايا الاسلامية وعثرات وعقبات كئود في سبيل وضع الحلول الناجعة لها وحسمها، وعلى أن يكون ذلك الدعم والتأييد في ثوب عملي واقعي لا يقف عند حدود النصوص النظرية المدونة في الوثائق التشريعية أو الدساتير.

٢ ـ وفي معرض التلميح أو الاشارة الضمنية ـمن خلال تبني روح ومبادىء الشريعة الاسلامية الغراءـ إلى اعتناق الدستور المؤقت للمبدأ الاسلامي والحرص على الالتزام بتطبيقه، فقد وردت العديد من المواد الدستورية مقررة للأسس والقواعد الاسلامية الخالدة التي استلهمتها كافة الاعلانات العالمية والاقليمية لحقوق الانسان، ومن بينها مبادىء المساواة والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والتراحم بين أبناء الوطن في المادة الرابعة عشرة، وتأسيس الأسرة النواة الأولى لبناء المجتمع على الدين والأخلاق في المادة الخامسة عشرة، والرعاية الاجتماعية لكافة طبقات المجتمع دونما تفرقة أو تمييز في المادة السادسة عشرة وتقديس العمل الذي أعلى قدره الاسلام وحض عليه في المادة العشرين، واحترام الملكية الخاصة وما يترتب عليها من آثار في المادة الواحد والعشرين.

هذا بالاضافة الى كافة ما ورد في مجموعة المواد من الخامسة والعشرين إلى الرابعة والأربعين بالباب الثالث من الدستور والخاصة بالحريات والحقوق والواجبات العامة والتي أقرت المنهج الاسلامي في المحافظة عليها وصيانتها ضد الاعتداء أو الانتهاك لحرماتها سواء من جانب الأفراد العاديين أو سواء بواسطة السلطة العامة وممثليها.

المبحث الثاني

«الخصائص الذاتية للدستور المؤقت لدولة الامارات

يتميز الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بطائفة من السمات والخصائص الذاتية الى جانب ما سبق سرده بشأن أهم الملامح والصفات العامة له بالمبحث السابق، ويتصدر تلك السمات الذاتية الاسلوب المميز الذي جرى عليه انشاء ذلك الدستور من ناحية أولى، والاسلوب المميز لتوزيع السلطات العامة فيه أو الصورة المطبق عليها مبدأ الفصل بين تلك السلطات من ناحية ثانية، هذا بالاضافة من ناحية ثالثة إلى نوعية الرابطة الاتحادية بين الامارات المختلفة الأعضاء في دولة الاتحاد والتي اختلف بشأن تتبيعها إلى الدول ذلك النظام الاتحادي التعاهدي أو الى تلك التي تربط فيما بين أجزائها رابطة اتحادية مركزية أو فيدرالية وفقاً للفظ الشائع الاستخدام، وأخيراً ومن ناحية رابعة قيام نظام الحكم الواردة أسسه وقواعده في هذا الدستور على مبدأ القيادة الجماعية في رئاسة الدولة .

المطلب الأول

«اسلوب نشأة الدستور المؤقت لعام ١٩٧١»

إن المتتبع للخطوات العملية التي مر بها اعداد واصدار الدستور المؤقت لدولة الامارات يمكنه أن يدرك في سهولة تامة حقيقة نشأته الخاصة والمتميزة والتي جاءت تلبية صريحة وصادقة للوضع البيئي المستقر في الامارات الأعضاء في دولة الاتحاد .

فلقد كلفت ـ في مبدأ الأمر ـ باعداد مشروع ذلك الدستور لجنة تأسيسية تم تعيين أعضائها بموجب قرار صادر بصورة اجماعية عن حكام الامارات المؤسسة لدولة الاتحاد، تماماً كما هو الأمر الذي اتبع بشأن اعداد مشروع الدستور الدائم للدولة حيث صدر

قرار رئيس الدولة بصفته نائباً في ذلك عن حكام الامارات الأعضاء بالمجلس الأعلى للاتحاد ومعبراً عن ارادتهم بتشكيل لجنة تأسيسية للقيام بتلك المسئولية. ولقد روعي عند اختيار تلك اللجنة أن تضم في عضويتها ممثلين عن شعوب الامارات المختلفة، بالاضافة الى الحرص على الاستعانة في انجاز مهامها بالخبرات الفنية القانونية والاستشارية المختلفة، وهو الأمر الذي صدرت بشأنه عدة مراسيم بتعيين المقررين العامين لأعمال هذه اللجان التأسيسية سواء المشكلة لاعداد ووضع الدستور المؤقت أو سواء الخاصة بوضع الدستور الدائم.

بيد أن ما تقوم به تلك اللجنة التأسيسية لا يخرج عن حدود مهمة «اعداد المشروع المقترح للدستور» وهو ما يختلف كثيراً عن الدستور نفسه والذي إن صح وكان التكليف لهذه اللجنة صادراً بوضعه بصورة نهائية باته لكنا بصدد «اسلوب الجمعية التأسيسية» في وضع الدساتير السابق شرحه في اطار النظرية العامة.

ومن هنا فإن صدور الموافقة من حكام الامارات الأعضاء بالمجلس الأعلى للاتحاد على هذا المشروع المقترح للدستور هو الأداة الحقيقية التي أنشأت هذا الدستور وأخرجته إلى حيز الوجود، وبحيث لم يعد بحاجة إلى اقرار أو تصديق تال لذلك لكي يسري وتطبق أحكامه.

ومن ذلك يستفاد أن الدستور المؤقت ـ في ضوء خطوات اعداده واصداره العملية ـ لم يوضع باسلوب فردي مطلق أو بالمقابل باسلوب ديمقراطي مباشر، وبذلك يصبح هذا الدستور صادراً في ضوء إحدى الاساليب المختلطة لوضع الدساتير والتي تمثل فيها من جانب ارادة الهيئة الحاكمة العليا ومن جانب مقابل الارادة العامة لأبناء الدولة بصورة أو بأخرى، ومما يؤكد رجاحة هذا النظر ما ورد النص عليه بالدستور المؤقت في المادة ١٤٤ فقرة ثالثة بشأن وضع الدستور الدائم من أنه «يتخذ المجلس الأعلى خلال فترة الانتقال الاجراءات اللازمة لاعداد مشروع دستور دائم يحل محل هذا الدستور المؤقت. ويعرض مشروع الدستور الدائم على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشته قبل اصداره».

فالواضح من هذا النص أن ثمة دور فعال للمجلس الوطني الاتحادي عند وضع الدستور الدائم وهو المجلس المشكل من أعضاء يمثلون نيابياً الامارات المختلفة، وهو الدور الذي لم يكن له أي مجال عند وضع الدستور المؤقت بما أن المجلس الوطني لم يكن قائماً في ذلك الحين، بيد أن تلك المغايرة لها دلالتها من حيث حرص الدستور المؤقت على تسجيل الدور الطبيعي لممثلي الامارات المختلفة عند وضع الدستور الدائم للدولة.

ونخلص مما سبق إلى أن هذه النشأة الفريدة أو المميزة للدستور المؤقت القائمة على اعداده من لدن لجنة تأسيسية والتصديق عليه بصورة جماعية متساوية من حكام الامارات المختلفة واقراره بصورة نهائية منهم، جاءت تعبيراً عن الوسيلة الوحيدة التي كانت متاحة في ذلك الوقت لكي يصدر هذا الدستور وترى أحكامه النور، خاصة وأن تلك المنطقة باماراتها المختلفة كانت تمر بمنعطف تاريخي ومصيري هام لشعوبها الأمر الذي كان يحتم الاسراع في وضع الدستور الموحد بين أجزائها لاقامة دولتها الاتحادية الجديدة.

المطلب الثاني

«الرابطة القائمة بين السلطات العامة في الدستور»

لما كانت الامارات العربية المتحدة دولة اتحادية مركبة، فقد كان من المنطقي والطبيعي أن يوجد بداخلها نوعين متقابلين من السلطات العامة أحدهما على المستوى الاتحادي المركزي والآخر على المستوى الخاص بكل إمارة على حدة وبصفة لا مركزية، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن توزيع الوظائف الأساسية للسلطة في الدولة على المستويين السابقين كان لابد له من سمات تميزه سواء على المستوى المركزي أو سواء على المستوى الخاص بكل إمارة عضو في الاتحاد على حدة. ومن هنا فقد جاءت نصوص الدستور المؤقت بتنظيم متوازن في الجانبين السابقين منعاً لحدوث أي نوع من أنواع تنازع الاختصاص الداخلي فيما بين الامارات الأعضاء بعضها البعض أو تنازع

خارجي فيما بين السلطة الاتحادية واحدى الامارات الأعضاء في الدولة . ويهمنا في اطار تلك الخصيصة الذاتية المميزة للدستور المؤقت أن نلقي الضوء على عملية توزيع السلطات والاختصاصات بشقيها السابقين وذلك على النحو التالي .

أولاً : توزيع الاختصاصات السلطوية بين دولة الاتحاد والامارات الأعضاء فيها :

نصت المادة ٤٥ من الدستور على تحديد نوعي وعددي للسلطات الاتحادية الخمس وهي على الترتيب المجلس الأعلى للاتحاد ، ورئيس الاتحاد ونائبه ، ومجلس وزراء الاتحاد ، والمجلس الوطني الاتحادي ، والقضاء الاتحادي ، كما قررت المادة الأولى بعد تعديلها اندراج إمارات سبع في عضوية الاتحاد تتمتع بالسلطة والسيادة في اطارها الاقليمي على المستوى اللامركزي .

وفي مجال توزيع الاختصاصات الوظيفية للسلطات العامة بأنواعها المختلفة فيما بين مستوييها الاتحادي والخاص بالامارات الأعضاء ، فإن المبدأ العام المقرر وفقاً لما ورد بنص المادتين الثانية والثالثة من الدستور هو النص بصورة محددة وحصرية على الاختصاصات المسندة للسلطات الاتحادية وعلى أن يعد ما ورائها مما لم يرد ذكره بهذا الدستور مندرجاً في اطار الاختصاصات اللامركزية للامارات بوصفها صاحبة الاختصاص العام .

وتطبيقاً لذلك فقد وردت بالمادة ٤٧ من الدستور بنود ثمانية للاختصاصات المسندة إلى المجلس الأعلى للاتحاد على سبيل الحصر ، وبالفقرة الأولى من المادة ٥٤ اثنتي عشرة بنداً تمثل الاختصاصات المسندة إلى رئيس الاتحاد ، وبالمادة رقم ٦٠ عشرة بنود تعبير عن الاختصاصات المسندة إلى مجلس الوزراء الاتحادي ، وبالمادة رقم ٨٩ الاختصاصات الموكول أمرها إلى المجلس الوطني الاتجادي ، وأخيراً وبالمادة رقم ٩٩ ما يندرج في اطار الولاية القضائية للمحكمة الاتحادية العليا من اختصاصات .

وفيما وراء تلك الاختصاصات المقررة بالبنود السابقة تصبح الامارات الأعضاء هي صاحبة السلطة والاختصاص العامين وذلك وفقاً لما ورد النص عليه بالمادة ١١٦ من أنه «تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد...»

هذا ومن الجدير بالذكر أن الدستور قد سار على نفس الوتيرة في معالجة موضوعات ابوابه من السابع إلى التاسع، ففي الباب السابع والخاص بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الاتحاد والامارات حددت المادتان ١٢٠ و١٢١ على سبيل الحصر كل من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية للاتحاد، وعلى أن يندرج ما عداها في اختصاص الامارات الأعضاء وفقاً لنص المادة ١٢٢، بل إن الدستور قد راعى جانب هذه الأخيرة حين استثنى ـطبقاً لنص المادة ١٢٣ـ مما ورد بالبند الأول من المادة ١٢٠ بشأن انفراد الاتحاد بالشئون الخارجية والعلاقات الدولية، حالة قيام احدى الامارات الأعضاء بعقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية ومحلية مع الدول المجاورة لها بصورة مباشرة. وبالاضافة الى الزام المادة ١٢٤ السلطة الاتحادية قبل ابرام المعاهدة أو الاتفاقية الماسة بمراكز خاصة للامارات بإستطلاع رأي الامارة المعنية مسبقاً.

وأما الباب الثامن والخاص بالشئون المالية للاتحاد فيبين من مطالعة نصي المادتين ١٢٦ و١٢٧ أن ثمة انفصال مالي غير ضئيل بين كل من الايرادات العامة للاتحاد وللامارات الأعضاء، ويتمثل ذلك في اعتماد الايرادات الاتحادية على ما تخصصه الامارات الأعضاء سنوياً من ايراداتها للإسهام به في ميزانية الاتحاد وفقاً لقانون الميزانية وحجم المبالغ المحددة فيه وهي نسب غير ثابتة أو محددة بنفس الدرجة التي عليها بقية أنواع الايرادات الاتحادية الأخرى كالضرائب والرسوم والعوائد والأجور المحصلة في مقابل الخدمات الاتحادية وايرادات الاملاك الخاصة للاتحاد، وهو ما ينم في التحليل النهائي عن تمتع الامارات الأعضاء بقدر كبير من الاستقلال المالي عن ميزانية الاتحاد.

وأخيراً وفي اطار الباب التاسع من الدستور فقد توحدت الاختصاصات على المستوى الاتحادي بالنسبة للقوات المسلحة وبخاصة بعد التعديل الذي أدخل على نص المادة ١٤٢ من الدستور والذي كان يسمح في نصه القديم للامارات الأعضاء بالحق في انشاء قوات

مسلحة محلية خاصة بها ، وأما في مجال الاختصاص الأمني فلا يزال الاختصاص موزعاً فيما بين السلطة الاتحادية وتلك الخاصة ببعض الامارات.

ثانياً: توزيع الاختصاصات السلطوية فيما بين السلطات الاتحادية الخمس:

حدد الدستور المؤقت لدولة الامارات سلطات اتحادية خمس وزع فيما بينها الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية على نحو يتفق والفلسفة العامة الحاكمة لنصوصه وقواعده فجعل من المجلس الأعلى للاتحاد السلطة العليا المهيمنة على تسيير كافة الوظائف السابقة وهو ما سنعرض له بصورة تفصيلية في اطار الخصيصة الرابعة المميزة لهذا الدستور والمتعلقة بمبدأ القيادة الجماعية في رئاسة الدولة ، كما اسند إلى رئيس الاتحاد ما يوازي ذلك من اختصاصات سواء بصفة أصلية وبناء على ما ورد بنص المادة ٥٣ من الدستور أو سواء بصفته مفوضاً في ذلك من المجلس الأعلى للاتحاد (الفقرة ١٢ من المادة ٥٣) وإن غلبت النوعية التنفيذية في تلك الاختصاصات على غيرها باعتبار رئيس الاتحاد هو قمة السلطة التنفيذية في الدولة ، ومن ناحية ثالثة فقد أسندت نصوص الدستور إلى مجلس وزراء الاتحاد النوعين التنفيذي أساساً والتشريعي على سبيل الاحتياط وبصفة تكميلية من الاختصاصات الدستورية وعلى أن يخضع في ممارستهما لرقابة رئيس الاتحاد (المادة ٦٠ من الدستور) ويسأل سياسياً كل من رئيس الوزراء والوزراء بالتضامن عن ممارسة هذه الاختصاصات أمام كل من رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى (المادة ٦٤ من الدستور).

ومن ناحية رابعة فإن المجلس الوطني الاتحادي ينحصر دوره في اطار العملية التشريعية وبصورة محددة في المناقشة لمشروعات القوانين المقترحة من مجلس الوزراء والتصويت عليها وله في ذلك الحق في الموافقة أو التعديل أو الرفض وذلك قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد للتصديق عليها بعد عرضها على المجلس الأعلى (المادة ٨٩).

وأخيراً ومن ناحية خامسة فإن القضاء الاتحادي قد وزعت «الولاية القضائية» فيما بينه وبين القضاء بالامارات الأعضاء بحيث تصبح الجهات القضائية المحلية هي صاحبة

الاختصاص العام في جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي (المادة ١٠٤ من الدستور).

ولسوف نزيد مسألة السلطات والاختصاصات الدستورية العامة تفصيلاً وايضاحاً في اطار الباب الخاص بالسلطات العامة في الدولة.

المطلب الثالث

«نوعية الرابطة الاتحادية بين الامارات الأعضاء»

انقسم الرأي الفقهي حول نوعية الرابطة الاتحادية القائمة فيما بين الامارات أعضاء الاتحاد، فذهب جانب من تلك الآراء إلى أن تلك الرابطة لا تتجاوز حدود «الاتحادات التعاهدية أو الكونفدرالية» مستنداً في ذلك إلى ما أعلنته نصوص ذلك الدستور من توزيع للاختصاصات وللسيادة فيما بين الاتحاد والامارات الأعضاء فيه.[١٠٩]

على حين ذهب الجانب الآخر من الآراء إلى اندراج الرابطة الاتحادية محل البحث في عداد «الاتحادات المركزية أو الفيدرالية» مستنداً في ذلك إلى التجارب الاتحادية السابقة التي بدأت في شكل تمهيدي لتوزيع السلطة لمصلحة الأعضاء فيها فرادى بالمقابل لما تم توحيده من سلطات بين يدي دولة الاتحاد ثم ما لبثت أن تدعمت الرابطة الاتحادية لمصلحة السلطة المركزية بعد أن توطدت أركان الدولة وقويت دعائمها لتصبح

(١٠٩) خلدون ساطع الحصري، اتحادية دولة الامارات: النص الدستوري والممارسة، مقال منشور بواسطة مركز دراسات الوحدة العربية في عام ١٩٨٦، تجربة دولة الامارات العربية المتحدة «مجموعة بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية» ص٦٢٥ وما بعدها وبخاصة ص٦٢٧.

الدولة اتحادية مركزية بالمعنى الاصطلاحي المنضبط، وهو ما حدث واقعياً في الولايات المتحدة الأمريكية بصدد تجربتها الاتحادية ويحدث الآن في دولة الامارات.(١١٠)

ونحن من جانبنا نميل إلى الرأي القائل بثبوت الرابطة الاتحادية المركزية أو الفيدرالية بين الامارات الأعضاء في دولة الاتحاد، ذلك أن كافة خصائص هذا النوع من الاتحادات متوافر في حالتنا تلك سواء من حيث انفراد الدولة الاتحادية بمباشرة كافة مظاهر السيادة الخارجية بما يجعلها هي الشخص القانوني الدولي الوحيد الذي يظهر في محيط العلاقات الدولية، أو سواء فيما يتصل بحمل أفراد شعوب الامارات الأعضاء لجنسية واحدة هي الجنسية الموحدة للدولة الكبرى أو سواء فيما يتعلق بوجود دستور وتشريع وقضاء اتحادي تسري أحكام كل منها بالنسبة لكافة الامارات الأعضاء ومواطنيها من خلال السلطات المركزية للدولة.

ومن ناحية ثانية فإن من المتفق عليه أساساً وبالنسبة للدول ذات الرابطة الاتحادية التعاهدية أن الأصل فيها لا يزال متمثلاً في احتفاظ كل عضو بشخصيته الدولية المستقلة وسيادته الداخلية بإستثناء ما يتعلق منهما بالموضوعات ذات الأهمية المشتركة بينها والمتفق على ممارستها بصورة موحدة بينها وبواسطة السلطة المركزية المتفق عليها للقيام بذلك.

ومن ناحية ثالثة فإن ما تتمتع به الامارات الأعضاء من استقلال ذاتي في ممارسة جانب من شئونها الداخلية أو اختصاصاتها المتصلة بالسيادة الداخلية لا يصل بنا إلى حد تقرير دخولها كطرف تعاهدي مستقل أساساً في اطار الدولة الاتحادية الكبرى، ذلك أن

---

(١١٠) د.شمس ميرغني علي فراج، الوجيز في القانون الدستوري، مكتبة القدس ـ العين، ص٣٢١ «شكل دولة الامارات العربية المتحدة» وانظر بصفة خاصة ص٣٢٧ حيث يقرر «ان اتحاد الامارات العربية هو اتحاد مركزي اتخذ طابعة وتوافرت فيه خصائصه».

ـ دكتور محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٧، ص٦١٨ «يبين استعراض السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أن دولة الامارات العربية المتحدة هي دولة فيدرالية بالمعنى التقليدي....».

من المسلم به في كافة الاتحادات المركزية تمتع الدويلات أو الولايات الأعضاء بقدر مختلف من الاستقلال في تسيير الشئون الداخلية بل والاسهام في تسيير الشئون الخارجية مع بعضها البعض لدولة الاتحاد مادام ذلك كله يتم في ضوء الالتزام بأحكام الدستور الاتحادي، وهذا هو عين ما يحدث واقعياً في دولة الامارات حيث تشارك جميعها في تسيير سياستها الخارجية من خلال المجلس الأعلى للاتحاد وتصريف شئونها الداخلية بنوع أو آخر من الاستقلال المعترف به دستورياً.

ومن ناحية رابعة وأخيرة فإن المتتبع لتطور نشأة هذه الدولة التي انقضى عليه قرابة السبعة عشرة عاما يمكنه أن يؤكد في ثقة أن ثمة اتجاه حثيث نحو دعم وتقوية الرابطة الاتحادية بين الامارات الأعضاء فيها سواء في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية وسواء فيما يتصل بسيادتها الداخلية أو الخارجية.

المطلب الرابع

«تطبيق مبدأ القيادة الجماعية في رئاسة الدولة:[(١١١)]

أكد الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية على اعتناق مبدأ القيادة الجماعية في رئاسة الدولة والقيام بتصريف كافة مظاهر سيادتها وشئونها الخارجية وجانب كبير من مظاهر سيادتها وشئونها الداخلية. ولقد رددت ذلك العديد من نصوص هذا الدستور وأحكامه نذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر مجموعة المواد التالية.

١ ـ نصت المادة رقم ٤٦ على أن المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الدولة، وأنه يتم تشكيله من حكام جميع الامارات الأعضاء المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم.

---

(١١١) دكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، طبعة خامسة ١٩٨٦، ص٢٣١ وما بعدها.

ولقد تأكدت تلك الرئاسة الجماعية المتساوية بين الحكام أعضاء المجلس مما ورد ذكره بالفقرة الأخيرة من هذه المادة من أنه ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس، وهو ما يعني بعبارة أخرى المساواة بين الامارات بشأن ما يتم اتخاذه من قرارات في المجلس وفقاً لمبدأ الأغلبية المقرر دستورياً.

٢ ـ كما عنيت المادة ٤٧ بفقراتها الثمانية بسرد كافة اختصاصات وصلاحيات المجلس الأعلى للاتحاد بشأن تسيير السياسة العامة للدولة والتصديق على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلا عن الاختصاص بتعيين وفصل قضاة المحكمة الاتحادية العليا والرقابة على كافة شئون الاتحاد، وهو ما يؤكد أيضاً حقيقة اثبات السلطة العليا في الدولة للحكام أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد سواء فيما يتصل بالشئون الخارجية جميعها أو سواء فيما يتعلق بالشئون الداخلية الموحدة والمتفق عليها بنص الدستور الموقع عليه والمصدق من جانبهم.

٣ ـ كذلك فإن المادة ٤٩ من الدستور قد أعلنت ـفي مجال اصدار القرارات من المجلس الأعلىـ اعتناق مبدأ خضوع رأي الأقلية للأغلبية في التصويت بالموافقة أو بالرفض، أي الالتزام بالمنهج الديمقراطي المتساوي والقائم على الخضوع لارادة الغالبية.

وإن كان يلاحظ على ما ورد بهذه المادة من ناحية أن الأغلبية اللازمة لاصدار القرارات ليست أغلبية عددية وإنما أغلبية خاصة تقدر بخمسة أعضاء وهو أمر يساير درجة أهمية القرارات الصادرة عن المجلس باعتباره أعلى سلطة في الدولة فلا يكفي في هذا الصدد مجرد الأغلبية العددية أي نصف عدد أصوات الأعضاء مضافاً إليه صوت واحد.

ومن ناحية أخرى فقد غايرت المادة بين الموافقة على المسائل الاجرائية والموضوعية فاكتفت في اصدار القرارات الخاصة باولاهما بموافقة صادرة عن أي خمسة من الأعضاء، على حين استلزمت ـمن منطلق الأهمية والأثر المترتب على تلك القرارات ـفي ثانيتهما موافقة خمسة أعضاء على الأقل يكون من بينهما صوتي امارتي أبوظبي ودبي.

٤ ـ وأخيراً فإن المادة ٥١ من الدستور تؤكد على مبدأ حرية الانتخاب والترشيح في عقد رئاسة الدولة فيما بين حكام الامارات أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد، بحيث يمكن لأي منهم ترشيح نفسه لشغل مقعد رئاسة الدولة أو النيابة لرئاستها، وبحيث يسري حكم المادة ٤٩ السابق بشأن القرار الصادر عن المجلس باختيار شاغلي هذين المنصبين باعتبار هذه المسألة من بين المسائل الموضوعية بل وتتربع على قمة هذا النوع من المسائل التي تؤهل لشغل أرفع مناصب الدولة طبقاً لدعامتي المساواة في الترشيح والانتخاب بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد.



الباب الثاني

السلطات العامة للدولة

تضطلع الدولة المعاصرة بمجموعة من الوظائف القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم توزيعها ـبصورة أو بأخرىـ على سلطاتها العامة كي تتولى ممارستها، ويلاحظ أن كل من هذه السلطات الأساسية العامة في الدولة يمكن أن تتخذ أشكالا متنوعة للغاية بحسب نوعية البيئة والظروف المحيطة بعمل هذه السلطات ووفقاً للاعتبارات النظرية والواقعية المتحكمة في تحديد ملامح ممارستها، وقبل أن نتطرق بالبحث إلى هذه الأشكال المختلفة يجب أن نحدد مدلول كلمة «سلطات عامة» وأن نحدد أيضاً تعدادها في ظل الأنظمة الديمقراطية المتعارف عليها والتي قمنا بدراستها في الكتاب الأول من هذا المؤلف، وهو الأمر الذي يحدد لنا بوضوح ما إذا كان التقسيم النظري الوارد في الدساتير لتلك السلطات مطابق تماماً أم بصورة جزئية لوضعها العملي التطبيقي في المجتمع، وما هي نوعية العلاقات القائمة بينها في هذا الصدد، وهل يمكن في إطار هذا التعدد الكمي والكيفي لهذه السلطات أن تحظى إحداها بمكانة علوية ومتميزة بالقياس إلى غيرها من السلطات أم أنه يسودها مبدأ المساواة والاستقلال المتبادل في صورته الكاملة.

الفصل الأول

في السلطات العامة وتعدادها

إن تعريف السلطات العامة يحدد لنا على سبيل الحصر ما هو التعداد الذي يجب أن تكون عليه ويهمنا أن نعرض هنا لمدلول اصطلاح السلطة العامة، على أن يعقب ذلك بحث التعدادين النظري والواقعي لتلك السلطات وفقاً لوجهات النظر الفقهية والعملية المختلفة.

المبحث الأول

تعريف السلطة العامة

يراد بكلمة «سلطة» في اللغة الدارجة كل مرادف للمقدرة المستمرة التي تتم ممارستها بواسطة القرارات الملزمة والواجبة الاحترام على حد سواء من جانب الهيئات والأشخاص المعنوية العامة في نطاق الحياة الفردية الخاصة للأفراد والحياة العامة للجماعة كلها .

ولقد تم التعبير عن هذه السلطة في الماضي من خلال معاني ثلاثة أولها يتعلق بالتشريع وثانيها بالتنفيذ وثالثها بالقضاء[١١٢]. ولقد تحولت هذه السلطة من الصورة الفردية إلى الصورة الجماعية فتطور مفهومها في الوقت نفسه من المفهوم الفردي إلى الجماعي فالسلطات ليست سلطة واحدة، بل هي عناصر وأجزاء حينما يتم ممارستها بواسطة هيئات متميزة عن بعضها، فهي تعتبر أقساماً أو جزئيات تتفق مع المنطق عند «MONTESQUIEU» وهي في الواقع أكثر من مجرد تجارب وبخاصة في كل من انجلترا وفرنسا منذ عام ١٨١٤ . فالسلطات هي إذن الاختصاصات القانونية للدولة والوظائف القانونية لها مقسمة بطريقة مختلفة في مدى توازنها بين طوائف ثلاث هي: الاختصاص التنفيذي أو الحكومي والاختصاص التشريعي والاختصاص القضائي، أي بعبارة أخرى الوظائف القانونية للدولة تلك التي تطرقنا إليها في الفصل الأخير من باب الدولة بالكتاب الأول من هذا المؤلف .

---

(١١٢) عبر «مونتسكيو» عن السلطة ووصفها مستخدما اصطلاحات أو القوة أو التأثير Puissance سواء في المجال التنفيذي Executrice أو التشريعي Legislative أو القضائي . «PUISSANCE DE JUGER» وانظر في هذا المعنى:

- PAUL BASTID. Montesquieu et les Etats-Unis, in la pensée politique et constitutionnelle de Monteesquieu. Bicentenaire de l'esprit des lois 1748, Sirey 1952, P.313.

ويتم ممارسة هذه الوظائف في الأنظمة الليبرالية بواسطة هيئات مختلفة، ومن هنا فقد استخدمت كلمة «سلطة» لكي تعني في الوقت نفسه «الاختصاص» والهيئات الممارسة له أو مجموعة الهيئات المضطلعة بممارسة السلطة، وأن استخدام الاصطلاح كان يقصد به في الغالب الهيئة ذاتها أكثر من قصد الوظيفة أي المعنى العضوي وليس المعنى الوظيفي للسلطة.

ولقد استخدم الاصطلاح أولا للدلالة على المعنيين العضوى والوظيفي في آن واحد برغم التمسك بصفة خاصة فيما بعد بالمعنى العضوي له واغفال المعنى الوظيفي، وبرغم ذلك فإن المدلولين لازالا متناسقين لليوم كما كانا في الماضي ما لم يتم المفاضلة فيما بينهما عندما تقتضي الضرورة ذلك.

ولقد بدأت الثورة الفرنسية تلعب دورها في إذكاء روح هذا التطور وظهر ذلك جلياً بنص المواد من ١ الى ٥ من الباب الثاني لدستور عام ١٧٩١ حيث اعتبرت السلطة من جانبها «تفويضاً في السيادة الوطنية التي يتم تخويلها إلى إحدى هيئات الدولة لكي تمارس وظيفة تتعلق بها أي بجزء أو حصة من السيادة» ومنذ عام ١٨١٤ تم تخفيف هذا المعنى المحدد والمطلق والغيبي تقريباً لكي يمكن قبوله كمفهوم محدد الأوصاف ومعاصر يلبي الاحتياجات الحالية للمجتمع. وهنا تظهر مشكلة عدد السلطات التي تم حصرها دائماً في ثلاث والتي لم تنخفض عن ذلك بأي حال في مختلف صور ومظاهر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بنماذجها العديدة ومع ذلك فإن تعداد هيئات الدولة العليا كان في الغالب يزيد على ثلاث هيئات، وهو ما يؤدي بنا لاثبات أن تعداد السلطات بدوره أيضاً يمكن أن يكون محلا لأهمية أكبر بل أن بعض الفقهاء يدعى -على العكس- أنه يمكن ألا يوجد سوى سلطتين فعليتين في الدولة، فعلى حين يوجد اتجاه حالي نحو زيادة تعداد السلطات العامة العليا للدولة عن ثلاث فإن هناك اتجاه فقهي عكسي يدعو إلى خفضها إلى سلطتين متقابلتين فقط، وفيما بين نظرية ثنائية السلطة وتلك المنادية بتعدد السلطات هل بقيت الفكرة التقليدية المنادية بثلاثية السلطات محتفظة بصلابتها أم لا؟ تلك هي المشاكل التي يتعين علينا حسمها الآن في إطار المبحث الثاني.

المبحث الثاني

تعداد السلطات العامة

يتم في ضوء التطورات السابقة تحديد الوظائف القانونية للدولة والتمييز بينها وفقاً لمعايير منطقية أو وفقاً للتطبيق العملي الذي عرفته تجارب الدول ذات الأنظمة الليبرالية. وبصفة عامة فإنه من الملاحظ أن السلطة التنفيذية أو اختصاص التنفيذ هو من حيث الواقع العملي أكثر شمولا وامتداداً من مجرد الوظيفة التنفيذية، تلك التي تنحصر نظرياً في القرارات الفردية القانونية وأعمال التنفيذ المادي الخالصة. والسلطة التشريعية العادية هي -على العكس- أضيق اتساعاً من الوظيفة التشريعية النظرية التي تضم التصويت والاصدار لكافة القواعد القانونية العامة غير الشخصية، وأخيراً السلطة القضائية التي تغطي بمفردها مجموع الوظيفة القضائية والتي لا تخرج عن دائرتها اللهم إلا في حالات استثنائية نادرة[١١٣].

وفضلا عما سبق فإن المسافة التي تفصل بين الجانبين النظري والواقعي لهذه السلطات قليلة الأهمية في مجال بحثنا. ذلك المتعلق بالتقسيم الحقيقي للسلطة والفصل الحقيقي والمتوازن بين السلطات، فالذي يثير اهتمامنا هو تقسيم السلطة إلى وظائف ثلاث يعهد بها إلى هيئات ثلاث على الأقل.

وفي الواقع فإن كل وظيفة يعهد بها في الغالب إلى هيئتين أو أكثر إذا كان من المحتم علينا التمييز فيما بين السلطة المسندة إليها. ويمكن في الحقيقة أن يؤدي ذلك إلى الرغبة في زيادة تعداد الهيئات الممارسة للسلطة، وفي بعض الأحيان يتعين على العكس خفض

---

(113) CM. SEIGNOBOS. La séparation des pouvoirs, Revue de Paris, 1895. P.709.

عددها ولكن في إطار النظم الليبرالية وفي الغالبية العظمى من الدول الديمقراطية مع ملاحظة عدم إمكان خفض هذا التعداد عن التحديد الثلاثي السابق ذكره للسلطات وفقاً لموضوع كل منها (أي مادياً وليس عضوياً) ما لم يتم إلغاء الصفة الليبرالية للنظام ليتحول إلى نظام ذو نوعية أخرى استبدادية ديكتاتورية فردية أو طائفية.

فمن البديهي إذن وهو ما تؤكده التجربة المستمرة أن عدد الهيئات لا يكون بأي حال من الأحوال أدنى أو أقل من ثلاث بل انه في الغالب أكثر من ذلك يصل إلى خمس هيئات في كثير من الأحوال متمثلة في المجلسين الأعلى للاتحاد والوطني الاتحادي ورئيس الدولة والحكومة الجماعية والمحكمة الاتحادية العليا التي أصبحت في الامارات الآن بحسب قانون انشائها رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ سلطة عامة أخرى إلى جوار بقية السلطات العامة في الدولة لها اختصاصات مقصورة عليها لا تشاركها فيها غيرها من السلطات والدستور يحفظ ويحمي لها ذلك الحق في مواده المنشئة والمحددة لاختصاصاتها.

وفي جميع الحالات فإنه توجد محكمة أو محكمتين تتربعان على قمة القضاء عندما لا يوجد نظام رقابة على دستورية القوانين وهما في العادة محكمتي النقض ومجلس الدولة، كما في مصر وفرنسا، وأما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا توجد سوى أربع هيئات عليا هي رئيس الدولة والمجلسين النيابيين والمحكمة الدستورية العليا. وبصفة عامة فإن الشعب في مختلف الأنظمة التحررية يعد هيئة عليا متميزة عن تلك الهيئات التي يقوم بتعيينها ولذلك فإنه يجب زيادة عدد الهيئات العليا في الدولة بإضافة الشعب اليها وذلك في الدول المطبقة للنظام الديمقراطي الحقيقي.

ولمعرفة العدد الأمثل الذي يتعين الأخذ به للهيئات العليا، وبالتبعية معرفة الأشكال التي يتخذها كل منها والأدوات التي يستخدمها لإنجاز مهامه في ظل النظم التحررية يجب علينا البدء بتحديد عدد السلطات المكونة للحد الأدنى الذي بمقتضاه لا يمكن النزول عن توافر تعداد معين للهيئات الممارسة لها. وبعبارة أخرى هل يمكن تقسيم الاختصاصات المسندة إلى كل سلطة من السلطات فيما بين هيئتين أو أكثر مع الأخذ في الاعتبار من ناحية أخرى بالظروف الخاصة بكل دولة على حدة؟

إن الجدل الذي يثور ـ في الواقع ـ حول تعداد السلطات العامة من جانب الفقه هو في تقديري مسألة عقيمة لا جدوى من ورائها وبخاصة فيما يتعلق بالجدل النظري التقليدي الذي أثير حولها، وبرغم ذلك فإننا نجد أنفسنا مضطرين لتحديد المعطيات الأساسية له وذلك للاجابة على تساؤل هام مؤداه هل يوجد بالفعل ومن حيث الواقع سلطات عامة ثلاث أم سلطنين فقط أم أكثر من ذلك؟[114].

سوف نتولى سرد تفاصيل الإجابة على التساؤل من خلال بحثنا لنظريتي ثنائية ورباعية السلطات العامة.

المطلب الأول

نظرية ثنائية السلطات العامة

لم يرهق الفقه نفسه بإثارة الجدل حول وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية فمن المسلم به وجودهما قانوناً وواقعاً، وإن ما حدث من جدل هو بصدد قيام السلطة القضائية الذي كان وجودها مثاراً للجدل دائماً، فهل هي تنشىء سلطة متميزة ومستقلة عن السلطتين الآخريتين وعلى قدم المساواة معها، أم أنه يجب اعتبارها مجرد واجهة أو مظهر خارجي للسلطة التنفيذية التي تدين لها بالتبعية والخضوع بصورة أو بأخرى؟

إختلفت إجابة الفقه على هذا التساؤل بحيث انقسم إلى فريقين يؤكد أولهما على انخراط السلطة القضائية في مضمون السلطة التنفيذية واعتبارها جزء لا يتجزأ منها، على حين ذهب الفريق المقابل للتأكيد ـأيضاًـ على عكس ذلك أي الاستقلال التام بينهما. ولسوف نعرض لهذين الاتجاهين موضحين في النهاية تقديرنا لهذه المشكلة من وجهات النظر المختلفة المتعلقة بها.

---

(114) P.M. GAUDEMET. Le la separation des pouvpors Muthe ou réalité Dalloz 1961. chronique. P.121.

أولاً: السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية:

يستند القائلون بإدراج السلطة القضائية في مضمون ونطاق السلطة التنفيذية إلى التماثل القائم فيما بين طبيعة الأعمال التي يضطلع بها القائمين على أمرهما، فمن المؤكد أن القاضي اسوة برجل الادارة -يقوم بتطبيق القانون على الحالات الفردية الخاصة والأوضاع القانونية الفردية، فهو يثبت على سبيل المثال الالتزام بدفع التعويض على المخطىء لمصلحة المضرور جبراً لما لحقه من أذى وفقاً لقواعد المسئولية عن الخطأ. وهو نفس الأمر الذي يحدث عند قيام رجل السلطة التنفيذية أو الإدارة بإعلان قيام التزام باداء الضريبة على عاتق أحد الاشخاص وفقاً للقانون المطبق وذلك لمصلحة السلطة العامة قبل حلول أجل معين.

وهكذا فان القاضي اسوة برجل الإدارة يجبر الأفراد على تنفيذ الالتزامات أو الاعتراف بالحقوق فهناك تماثل في طبيعة العمل والوظيفة.

ثانياً: السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية:

يرجح أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الانفصال بين السلطتين القضائية والتنفيذية وذلك بالاستناد إلى وجهة النظر القانونية المؤكدة لذلك، وبالاستناد إلى هذا التحليل القانوني فإن طبيعة الوظيفة المسندة إلى كل سلطة تختلف تماماً عن تلك التي تهتم بها السلطة الأخرى، فالسلطة القضائية هدفها ووظيفتها القيام بحسم المنازعات بالتطبيق للقواعد القانونية السارية على المعنيين بها وينحصر عملها في هذا الإطار، على حين أن السلطات الإدارية والحكومية تلعب دوراً مختلفاً وبوسائل مغايرة حيث تطبق القانون في الغالبية العظمى من الحالات خارج نطاق أي نزاع وان كانت تتمتع في هذا السبيل -من أجل حسم مشاكل السلطة وإصلاحها- بأعمال القواعد المحددة لاختصاصها[١١٥].

---

(١١٥) انظر هذا المفهوم في مؤلف الدكتور محمد عبدالمعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، ١٩٨١ دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت، ص٥٤٤ «وظائف الهيئة القضائية».

وبالرغم من ذلك فإن هذه الملاحظة العامة ليست مطلقة، إذ أن هناك العديد من الأحكام القضائية التي يتم اتخاذها خارج أي نزاع مطروح ومن بينها على سبيل المثال الأحكام الصادرة من محكمة الحسابات تلك التي تفصل في مدى صحة الحسابات العامة، وبالمقابل فإن هناك بعض القرارات الإدارية التي تصدر للفصل في بعض المنازعات وبصفة خاصة المتعلق منها بمشروعية النزاع دون أن يحوز هذا الحكم أية قيمة قضائية.

ويستند أنصار هذا الجانب الاستقلالي للسلطات من ناحية أخرى لتعضيد وجهة نظرهم إلى أن القضاء عندما يصدر أحكامه يلتزم بصيغة وأشكال وإجراءات قررتها القواعد العامة والمبادىء الكلية المستمدة من السوابق القضائية ذاتها والتي من أهمها مراعاة وضمان حقوق الدفاع والصفة الحضورية للمرافعات وسير الدعوى والالتزام بتسبيب الأحكام وجميعها أمور استثنائية بالنسبة للإدارة او السلطة التنفيذية، هذا بالاضافة الى عدم التزام هذه الأخيرة بقواعد سرية المداولات والافصاح عن رأي أقلية القضاة والطعون في الأحكام التي لا يمكن إعادة النظر فيها إلا من خلال جهات قضائية ووفقاً لقواعد وطرق الطعن القضائي.

أما الحكومة والادارة فهي لا تخضع لشيء من ذلك كله حتى إذا وجدت إجراءات معينة مفروضة بموجب نصوص قانونية محددة[١١٦].

ثالثاً: تقديرنا للخلاف الفقهي السابق:

دون أدنى شك هناك اختلاف جذري بين وظيفة السلطة القضائية وتلك الخاصة بالسلطة التنفيذية، فمن حيث القانون نجد أن مهمة القاضي في فض المنازعات ليست من قبيل مهام الإدارة أو لتسيير دفة الدولة، ولذلك فإننا ننضم إلى الفريق الفقهي الثاني

---

(١١٦) انظر في مجال التمييز بين الهيئات القضائية وغير القضائية، والأحكام الصادرة من القضاء والأعمال غير القضائية:

- GEORGES VEDEL, Droit admimistratif, Coll. themis, P.U.F. 6 éme éd. 1976, pp.439-444.
- J.M. AUPY et R. DRAGO, Traite de Contentieux administratif, T.1.

ونضيف إلى حجتيه السابقتين مجموعة أخرى من الأسانيد المستمدة أساساً من نوعية الآثار المترتبة على أداء كل سلطة لوظائفها ، ومن حيث التحليل السياسي لكل منها ، وأخيراً من وجهة النظر الشكلية والموضوعية وذلك على النحو التالي:

(١) الاثار المترتبة على أعمال السلطتين:

من وجهة نظر الأثر المترتب على أعمال السلطة ، يلاحظ أن العمل القضائي ذو مضمون أكثر اتساعا من العمل الإداري حتى ولو كانا من طبيعية مادية مماثلة أو منصبين على موضوع واحد ، ففي الواقع أن القوة القانونية للعمل القضائي هي الأكثر تأثيراً فالعمل الإداري يكتفي باثبات التزام أو حق فيأمر باتخاذ الاجراءات المؤدية إلى تحقيقها ، والقاضي وان كان يؤدي نفس الوظيفة إلا أنه يتمتع باستخدام قدر أعلى من قوة التأثير والإلزام ، فالأحكام التي يصدرها تحوز ما يسمى بحجية الشيء المقضي فيه وهي بذلك تكون لها قوة الحقائق القانونية فضلا عن كونها غير قابلة للنقض أو التعديل على الأقل بعد استنفاذ كافة طرق الطعن فيها من استئناف أو نقض ، ويتم فرض الأحكام القضائية على كافة السلطات العامة في الدولة حكومية وبرلمانية ما لم يوجد قانون ينص على خلاف ذلك وهو فرض نادر ومنتقد. وعلى العكس مما سبق فإن القرار الإداري يمكن أن يكون محلا للتعديل بواسطة الإدارة بناء على طلب من ذوي الشأن أو بطريقة تلقائية فضلا عن الخضوع الدائم من تلك القرارات الإدارية لرقابة القضاء وتعديله لها .

وأخيراً فإن العمل القضائي يصدر عن سلطة حيادية تامة مستقلة عن سائر السلطات السياسية الأخرى وعن الأحزاب الخاضعة لها ، هذا في الوقت الذي تكون فيه التصرفات القانونية الأخرى للسلطة العامة خاضعة في تنفيذها لسلطات يتبع بعضها البعض الآخر سياسياً وتستخدم هذه التفرقة للتمييز فيما بين التصرفات القضائية والتنفيذية من حيث قالبيهما العملي والسياسي وهو ما ننتقل إليه تفصيلا في النقطة التالية:

(٢) من وجهة النظر السياسية :

من البديهي أن السلطة القضائية متميزة تماما عن السلطتين التنفيذية والتشريعية سياسياً وعملياً وذلك لسببين أساسيين ، أولهما حتمية تجزئة وتوزيع الاختصاصات العامة للدولة توليدا للحريات وضمانا لها ، فتقسيم السلطات بين هيئات ثلاث هو أكثر ضمانا من تقسيمها فيما بين قوتين متعارضتين حيث يمكن لكل منهما بسهولة كبرى الانتصار على الخصم المشترك لهما . أما التقسيم الثلاثي للسلطة فهو أكثر صلابة وأكثر استمرارا وثباتا . فالقوة الواحدة يصعب عليها للغاية التغلب على الخصمين المتعارضين حتى مع التمتع بالميزة التي يتمتع بها المعتدي المتبلورة في المبادرة المفاجئة بالاعتداء .

وإذن فمن المتعين - بديهياً - بقاء كل سلطة مستقلة تماماً وبصورة كافية عن السلطات الأخرى وفيما يتعلق بالسلطة القضائية فإن هذا الاستقلال يجب العمل على زيادته وتدعيمه عن ذلك الذي تتمتع به السلطات الأخرى ، فيجب أن يكون استقلالاً شاملاً لكي تتمكن من الكتمان والتأكيد الحقيقي لوظيفتها ، وذلك هو السبب الثاني لحتمية التمييز والفصل بين السلطة القضائية وغيرها من السلطات ، فالقاضي لا يستطيع إنجاز مهمته إلا إذا كان يخضع دائماً وفقط للقانون ، وللقواعد السارية في اللحظة التي يحكم فيها ، وإلا إذا كان بالتبعية يتمتع بالاستقلال التام عن السلطات السياسية للحكومة المستحوذة على القوة ، وعن البرلمان الذي يضع القانون والقواعد البالغة الأهمية . ولكن ما الذي يحدث في حالة عدم استقلال السلطة القضائية وتبعيتها لإحدى السلطتين الآخريتين ؟

إذا كان القاضي تابعاً للبرلمان (السلطة التشريعية) فإن المنتخبين هم عمليا الذين سيتولون مهمة القضاء ويتخذون من القضاء مجرد قناع أو أداة بأيديهم ، وبذلك يمكنهم تحريف تطبيق القوانين أو انتهاكها أو تعديلها دون الاعتراف بذلك بالنسبة لدعوى واحدة ، ومباشرة المنازعات والفصل بين أطرافها لأسباب سياسية ، أما القاضي فيجب أن يكون محايداً في تطبيق القواعد القانونية وأن يكون أيضاً موضوعياً ومطبقاً لمبدأ المساواة بالنسبة للكافة وهو ما سنفقده بالضرورة في مثل هذه الحالة .

أما إذا كان القاضي تابعاً للحكومة وهو الفرض السائد في الدول النامية، فهو ينصاع للمستحوذين على السلطة والذين يمارس الحكم عندئذ من خلال توسطهم وتدخلهم في مهمته للأسباب السياسية التي تحركه عادة وبذلك تصبح الأحكام مقررة وفقاً لمشيئة الحكومة ورغبتها في استخدام السلطة العامة بقوتها المادية التي تستولى عليها من أجل الحصول على نتيجة سياسية غريبة تماماً -وفي الغالب- على تطبيق مبدأ الشرعية، وبهدف تحقيق سياستها فحسب وليس من أجل ضمان سيادة حكم وانتصار وغلبة القواعد القانونية السارية، فالقاضي يجب إذن أن يكون مستقلا عن الحكومة بهدف عدم تهديده أو تخويفه مما قد يلحقه من إضرار فيما يتعلق بحياته الوظيفية وبذلك يصبح غير خاضع في الواقع سوى لتطبيق القانون الذي هو سيده الوحيد.

وفي النهاية يتعين تقرير أن الإدارة والسلطة التنفيذية نفسيهما يجب أن يخضعان لرقابة القضاء بهدف شجب كافة التعديات الصادرة عنهما على استقلاله وحالات عدم المشروعية التي يمكنها ارتكابها (وبخاصة بالنسبة لمجلس الدولة والقضاء الإداري في مصر ودول ثنائية القانون والقضاء وبالنسبة للمحاكم القضائية العادية أيضاً في دول القانون والقضاء الموحد) وفضلا عن ذلك فإنه في ظل الدول الآخذة برقابة دستورية القوانين فإن المشرع أيضاً وفقاً لوظيفته تلك يجب أن يخضع لرقابة القضاء.

(٣) من وجهة النظر الشكلية والعضوية:

ومن وجهة النظر الشكلية والعضوية فإنه من الضروري إذن التمييز فيما بين السلطة القضائية والسلطة الحكومية من جانب والسلطة التشريعية من جانب آخر (البرلمانية) فكما يقرر MONTESQUIEU بوضوح أنه من المستحيل في إطار دولة تدعى كونها ليبرالية أي تدافع عن الحرية وتؤكدها وتصونها ألا تنشأ سلطة قضائية كهيئة أو طائفة من الهيئات المستقلة تماما عن الهيئات السياسية وبالتالي توجد هنا السلطة القضائية. وقد لا يتم التمييز بطريقة مقننة تماماً من وجهة النظر المادية قانونا بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية المجردة ولكن من وجهة النظر الشكلية لا يمكن إطلاقاً الاستغناء عن السلطة القضائية بإعتبارها مخلوقاً أو كائنا مستقلا وبوصفه سلطة من السلطات الأساسية في الدولة.

المطلب الثاني

نظرية رباعية السلطة

هناك إتجاه أكثر حداثة يدعو أصحابه إلى الخروج بالزيادة عن التعداد التقليدي الثلاثي للسلطات وذلك بإضافة سلطة رابعة إليها، فهل يمكن -على العكس مما سبق- البحث حول ما إذا كانت توجد هناك سلطات أخرى بخلاف السلطات الثلاث التقليدية وبخاصة في مجالات الاقتصاد أو الإعلام أو الدين أم أن حقيقة الأمر أن هذه الأخيرة لا تعدو أن تكون فروعاً ثانوية للسلطات التقليدية؟

أولاً: القوى الاقتصادية:

من الثابت بيقين أن للقوى الاقتصادية أهمية آخذة في التزايد ويمكن تصور أنها تنشىء -وفقاً لنظريات معينة- سلطة رابعة ذات طبيعة اقتصادية تندمج في داخل الدولة، وهي تعلن عن نفسها وتظهر إلى حيز الوجود الخارجي بفضل هيئات منفصلة عن السلطات الثلاث التقليدية الحالية ولكنها مقترنة بها. فسلطة القوى الاقتصادية يمكنها لذلك أن تجد قناتها من خلال جمعية أو مجلس اقتصادي ذو سلطات حقيقية أو من خلال النظام الطائفي النقابي «SYSTEME CORPORATIF» ويذهب جانب فقهي كبير إلى اعتناق الشكل التقليدي للسلطة الاقتصادية استناداً من ناحية إلى أنه من اللازم الاحتفاظ بمبدأ سمو «المصلحة العامة» على «المصالح الخاصة» لمختلف العناصر الاقتصادية ومن ناحية أخرى فإن التجارب النقابية لعديد من النظم الاستبدادية يصعب نقلها إلى داخل نظام ديمقراطي، والتبعية الضرورية من السياسة الاقتصادية للدولة وضمان حرية المبادرة أو المشروعات «حرية التجارة والصناعة» وحرية العمل وهي حرية أساسية في النظم الليبرالية جميعها تبدو عائقا ضد إنشاء أية سلطة اقتصادية مستقلة ومتميزة، وإنما تكون محلا للاسهام فيها فحسب من جانب سلطات الدولة الثلاث

التقليدية[١١٧] ولأسباب مماثلة يمكن القول بانتفاء أي شكل لسلطة «التعليم العام» المعبر عنها من خلال هيئات عليا للدولة ومنفصلة عن غيرها من الهيئات على الرغم من الاتجاهات المعنية التي يمكن التخوف منها، بشرط أن يتمتع التعليم العام بالاستقلال في التعبير حتماً وأن يظل تنظيمه خاضعاً لرقابة السلطات العامة للدولة أو السلطات اللامركزية.

ثانياً: سلطة الصحافة:

من بين أهم وسائل الضغط والتأثير غير الرسمي في الدولة الإذاعة والتلفزيون ووسائل الإعلام الأخرى أو وسائل التعبير والرأي تلك التي يجب أن تظل مستقلة عن الدولة في الأساس دون أن يحظر عليها التمتع بوسائل للتعبير خاصة بها أو أصلية لها. ولكن وسائل الإعلام لا يمكنها إنشاء سلطة من السلطات بدون أن تتعرض للخطر أو توقع في الشبهات مبدأ حرية التعبير أو الحرية السياسية، ومن هنا يجب أن تظل مظاهر التعبير عن تلك الحرية مقسمة فيما بين كل من كافة القوى السياسية (الأغلبية والمعارضة) بهدف أن تقدم إلى كل فرد وسيلة التصرف المتعلقة بالرأي أو المتعلقة بالشعب صاحب السيادة، وإذن فمن بين أهم الأدوار الرئيسية للدولة في هذا المجال ضمان حرية الاعلام[١١٨].

---

(١١٧) السلطة الاقتصادية هي قوة خارجة عن الدولة أساساً وخاضعة للسلطة السياسية بما أنها تتكون من جانب أول من قيم مادية خالصة في نظر أنصار المذهب المادي ومن جانب آخر من مجموعة مصالح خاصة أو فردية تكون بالغة الأهمية أحياناً وذات قيمة -في الغالب- تدعو لأخذها في الاعتبار وأن كانت بالرغم من ذلك ذات صيغة فردية خاصة. ولهذين السببين السابقين فان الوظيفة الاقتصادية يجب اخضاعها للسلطة السياسية. فالسلطة الاقتصادية يجب اخضاعها بذلك لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويمكن منحها نوع من السلطات الاستشارية ولكن بشرط عدم امتلاكها لأية سلطة في اتخاذ القرارات بوصفها أداة استشارية ليست على قدم المساواة مع غيرها من السلطات.

(١١٨) تتم دراسة وسائل الاعلام واقترابها بالدولة في النظم الديمقراطية مع الجماعات الضاغطة:

- FRANCIS BALLE; Institutions et publics des moyens d'informations, Montcherestien, 1973. P.679.

- H. BLIN. A. CHAVANNE et R. DRAGO. traité du droit de la presse. Librairie techniques, 1969.

- J. M. AUBY, et DUCOS ADER, Droit de l'information. Précis Dalloz 1976.

ثالثاً: القوى الدينية:

وهذه يجب أن ننأى بها تماماً عن نطاق الهيئات السياسية إذا ما أردنا أن نحافظ على الحرية الروحية أو العقائدية. والنماذج التاريخية العديدة لاندماج السلطة الروحية والسلطة الزمنية تشير دائماً إلى المخاطر الجسيمة التي يمكن أن تلحق بالحرية السياسية وحريات العقائد أو الديانة من جراء ذلك الاندماج[١١٩].

في ضوء ما سبق يمكننا تقرير أن أية سلطة عامة جديدة للدولة لا تبدو ممكنة الظهور إلى جانب السلطات الثلاث السياسية التقليدية وإلا فإنها ستؤدي إلى فساد أهداف الدولة الديمقراطية بالكامل والاضرار الجسيم بالحرية.

وعلى ذلك فإن الدولة ستظل تتكون من ثلاث سلطات فقط حتى ولو تعددت الهيئات التي تضطلع بممارسة هذه السلطات أو اختلفت أشكالها وأنواعها.[١٢٠].

---

(١١٩) هناك سلطة دينية داخل كل دولة ولكنها يجب أن تظل في الدول التحررية مستقلة عمليا عن السلطة السياسية، وان اختلطت بدرجات متفاوتة مع هذه الأخيرة في النظم التيوقراطية. وفي الدول المعاصرة يجب ضمان الاستقلال المتبادل بين السلطتين الدينية والزمنية اللهم الا فيما يتعلق ببعض الارشادات والتوجيهات ذات الصفة الروحية والأخلاقية:

(١٢٠) وفقاً لنص المادة ٤٥ من الدستور المؤقت الحالي لدولة الامارات العربية المتحدة تتكون السلطات الاتحادية من: المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس وزراء الاتحاد، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي.

ومن الملاحظ ـ بحق ـ امكان رد هذه السلطات الاتحادية الخمس الى التكوين الوظيفي الثلاثي للسلطات العامة في الدولة حيث يمكن اعتبار الثلاثة الأولى منها مندرجة في اطار السلطة التنفيذية وإن تفاوتت درجات واختصاصات كل منها، وبحيث يتبقى النوعين الآخرين وهما السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني الاتحادي، والسلطة القضائية ممثلة في القضاء الاتحادي ولا يقلل من صحة هذا التحليل التداخل القائم بين اختصاصات تلك السلطات وبخاصة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية في أعمال السلطتين التشريعية والقضائية ـعلى نحو ما سنفصله فيما بعدـ إذ أن ذلك أمر يتعلق بالصورة المطبق عليها مبدأ الفصل بين السلطات لمصلحة إحداها إلا أنه لا يخل في النهاية بمبدأ التقسيم الثلاثي للسلطات المستقر عليه.

الفصل الثاني

في السلطات العامة الأساسية للدولة

بعد أن ان استقر الأمر في مجال السلطات العامة للدولة على التحديد الثلاثي التقليدي لوظائفها تلك المتعلقة بمسئوليات الفصل في المنازعات (القضاء) وسن القواعد العامة والمجردة (التشريع) والضبط الاجتماعي من خلال ضمان تنفيذ القوانين والأحكام القضائية (التنفيذ) يتعين علينا البدء في بيان التفصيلات الأساسية والعديدة المتعلقة بتكوين كل سلطة منها والأحكام الخاصة بأعضائها والصورتين النظرية والعملية لممارسة تلك السلطات لاختصاصاتها الدستورية في المجتمع، وهو الأمر الذي يلزمنا بعرض ما سبق في إطار كل من الوثائق الدستورية والتشريعية العادية أو اللائحية الصادرة بشأنها.

المبحث الأول

السلطة القضائية

يطلق على السلطة المختصة بالفصل في المنازعات في الغالب الأعم من الأحوال تسمية «السلطة القضائية» وهو ما يعبر عن تركيبها العضوي والوظيفي أي مجموع المحاكم العادية والإدارية في الدول ذات النظام القضائي المزدوج، كما هو الحال في كل من مصر وفرنسا ودول ثنائية القانون، التي تضطلع بمهمة إقرار الحقوق والإلزام بالواجبات بين المتخاصمين على اختلاف نوعياتهم وانتماءاتهم، هذا وقد يستخدم البعض للتعريف بهذه السلطة تسمية «السلطة المختصة بالقضاء» للتعبير عن مجموع المحاكم المضطلعة بممارسة سائر الاختصاصات القضائية وهو ما لا نرى أدنى فارق فيما بينه وبين الاصطلاح السابق عليه الشائع الاستخدام.

ولقد رأينا أنه من المتعين علينا البدء بدراسة السلطة القضائية قبل دراسة السلطتين الأخيريتين لأنها هي وحدها السلطة التي تتلائم وتتطابق اختصاصاتها مع الوظيفة القضائية تماماً، تلك المحددة مسبقاً من وجهة النظر القانونية المنطقية وحدها ومن ناحية

أخرى فان استقلالها مصون تماما وانفصالها عن السلطتين السياسيتين الأخريتين مؤكد، فالسلطة القضائية لا تلعب دوراً هاماً أو أي دور سياسي على الأقل، وهي لا يمكنها الاضطلاع بدورها القانوني إلا في الحدود التي تكون مستقلة فيها تماما عن السلطة السياسية ودون شك يمكن أن يكون لبعض الأحكام القضائية نتائج سياسية ولكن أسبابها ليست سياسية بحال من الأحوال[١٢١].

غير أن السلطة القضائية يمكن أن تدعى لاتخاذ بعض أوضاع يكون لها نتائج سياسية لأسباب غير قانونية عندما تضطلع بممارسة «رقابة دستورية القوانين» في علاقاتها بالنصوص الدستورية المحددة الحريات أو فيما يتصل باستقلال الدويلات الأعضاء عن الدولة الفيدرالية[١٢٢] فالأمر يتعلق هنا بدور مختلف أساساً عن السلطة القضائية ولكن هذه الوظيفة لا توجد في جميع الدول وكذلك جميع الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، ولكي يتم تحقيق هذا الاستقلال للقضاء يجب العثور على وسيلة فنية «لتعيين القضاة» تتميز بالملاءمة فضلا عن إيجاد نظام مختصر للترقية، كذلك فانه يبدو من المرغوب فيه تماما للوصول لذلك تنظيم رقابة حقيقية وبصورة واقعية على دستورية القوانين، وهذه المظاهر الثلاثة للاستقلال للقضاء متكاملة معا ولهذا فسوف نعرض لها تباعا في إطار المطالب الثلاثة التالية، على أن نختم هذا العرض في مطلب رابع ببيان أهم المعالم المميزة للسلطة القضائية في دولة الامارات العربية المتحدة.

---

(121) D. LOSCHAK, Le role politique du juge administratif français, 1972.

- JEAN ROCHE, précis de droit public 1973, P.11.

(١٢٢) انظر في ذلك على سبيل المثال:

- المادة ٩٣ من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية في ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ والمعدل بقانون اتحادي في ١٩ مارس سنة ١٩٥٦ والتي تنص في الفقرتين ٣، ٤ منها على أن:

«تتولى المحكمة الدستورية الاتحادية الفصل في المسائل الآتية:

٣ - حالة وجود خلاف حول حقوق وواجبات كل من الاتحاد والولايات وبصفة خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الولايات لقانون اتحادي وتطبيق الرقابة الاتحادية.

٤ - في المنازعات الأخرى المتعلقة بالقانون العام بين الاتحاد والولايات، وبين الولايات المختلفة أو داخل احدى الولايات ما لم ينص على الالتجاء الى جهة قضائية أخرى».

- المادة ١/٩٩ من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة «الفصل في المنازعات المختلفة بين الامارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية امارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد.....».

المطلب الأول

الوسائل الفنية لتعيين القضاة

يخضع استقلال القضاة بالدرجة الأولى للطرق المتنوعة المستخدمة في إختيارهم وتعيينهم سواء من وجهة النظر المالية أو الإدارية لوظائفهم وذلك ما سنتولى بيانه على النحو التالي:

أولاً: الذمة المالية المستقلة للوظائف الدائمة للقضاء:

تلك هي الطـريقـة الفـرنسيـة للنظـام القضـائـي القـديـم أي نظـام الشراء بـالمال VENALITE «والتوارث» HEREDITE لمهام ووظائف القضاء التي شاعت في أوروبا أيضاً، وهو نظام يعطي للمحاكم وللقضاء استقلالاً واسعاً للغاية. وهذا الاسلوب المهجور ARCHAIQUE اختفى اليوم لأنه لا يوفر الضمان الكافي لهيئة القضاء بسحبه من الدولة الحق في اختيارهم، وبمقتضى هذا النظام يملك القاضي وظيفته ويمكنه التصرف فيها أو بيعها أو نقلها إلى ورثته كما هو الحال اليوم بالنسبة لأصحاب الوظائف الرسمية كوكلاء الدعاوى وموثقي العقود، ولكن هذه التنازلات لا يمكن تنفيذها إلا من جانب أشخاص يملكون الاختصاصات اللازم توافرها مسبقاً والمعترف بها من جانب السلطة المعنية كالدليل المقدم بواسطة دراسات أو دبلومات أو اجتياز اختبارات أو تدريبات معينة، وقد لعب هذا الاسلوب دوراً أساسياً خلال التاريخ لضمان استقلال القضاء بطريقة فعالة وملحوظة في مواجهة السلطة الملكية التي كانوا يخضعون لها في مبدأ الأمر، ولقد لاحظ «مونتسيكو» هذا الاستقلال بطريقة كافية مما أدى الى شق القضاة عصا الطاعة على الملوك ومعارضتهم لأعضاء البرلمان والمحاكم السيادية والوقوف في وجه الملكية وقد كان ذلك أحد أسباب قيام الثورة التي ألغت هذا النظام بعد قيامها وأستندت إلى أساليب أخرى في التوظيف غالباً ناقصة أو معيبة، وفي هذا الاطار يمكن

القول بأنه لا يعين كقاضي سوى الفقهاء، ولكن على الأصح فإن هذا الأمر استلزم رقابة بواسطة القضاة أنفسهم والتي لم تكن تحترم أو تراعي دائما ضمان السلطة التنفيذية لهذه الرقابة وكان يكفي استلزام ذلك لتخفيض أو إلغاء استقلال القضاة وهي الصفة الأساسية للنظام.

ثانياً: الاختيار وفقاً لنظام انتخاب القضاة بواسطتهم انفسهم أو بواسطة الهيئة القضائية التي تنتخب أعضائها عند خلو الأماكن:

يحدث أحياناً -أيضاً - أن القضاة من مستوى معين هم الذين يقومون باختيار زملائهم القضاة ذوي المستويات الأدنى منهم، ولقد استخدم هذا النظام في التعيين بواسطة المعاهد الأكاديمية وعرف باسم «نظام الاختيار الأكاديمي».

وهو نظام يضمن الاستقلال الكامل للقضاة، لأنهم يتم تعيينهم بواسطتهم أنفسهم، ولا يخضعون في ذلك على الإطلاق للسلطة السياسية. ولكن أوجه عدم الملاءمة ليست منعدمة فيه إذ يمكن أن يؤدي إلى إنشاء روح الطائفية في القضاة تلك التي تدخلنا في دائرة مخاطر المغالاة أو الافراط من جانبهم، وأن تصبح تلك الطائفة اجتماعياً مقصورة على أبنائها ومغلقة عليهم، فضلاً عن أن الوسط القضائي ربما يكون أكثر تقيداً منه في الأحوال التي يستلزم فيها للانضمام اليه الحصول على شهادات أو كفايات وظيفية هامة وجديدة في المرشحين للاختيار، ويضاف لما سبق أن القضاة العاملين سوف يتمتعون بسلطة كبيرة في مواجهة السلطات الأخرى وفي نفس الوقت عدم القدرة على الملاءمة بين القضاء واحتياجات ومتطلبات المجتمع أو بعبارة أخرى عدم مسايرة تطور الهيئة الاجتماعية.

وإذن فنظام الاختيار له مخاطره إذا ما استخدم بصورة مطلقة، ورغم ذلك فإنه ليس عديم القيمة أو الجدوى كوسيلة فنية جزئية لاختيار القضاة فمن المرغوب -بصفة خاصة- تدخل قدر معين من الاختيار في اجراءات التعيين أو الترقية للقضاء، وهو ما قد حدث في الأساليب الفنية للتعيين التي أجريت للحصول على هيئة جماعية ممثل فيها

القضاء مثل الهيئة الجماعية المسماة في فرنسا «بالمجلس الأعلى للقضاء» في ظل الجمهورية الرابعة وبصورة أقل بكثير في ظل المجلس الأعلى للقضاء ابان الجمهورية الخامسة وأما في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا فقد كانت ترقيات القضاة منظمة منذ عام ١٩٠٦ على الأقل وفقاً لنظام قوائم الترقيات المقررة بناء على اقتراح من اللجان المشكلة من القضاة.

ويلاحظ أن هذا النظام تقرر واستخدم دائماً بهدف الحد من حرية السلطة التنفيذية في الاختيار بشأن التعيينات اللاحقة على بداية السلك الوظيفي للقضاة والتي أدت بالتبعية إلى تدخل الأساليب الفنية للاختيار في نطاق معين -في الاجراءات المقررة للترقية أو لانشاء السلك الوظيفي للقضاة. ومع ذلك فإن نظام الجمهورية الثالثة كان بعيداً في الواقع عن دائرة الاتفاق على نوعية الاسلوب المتبع في التعيين لأن وزير العدل لم يكن ملزماً بمراعاة أو باحترام نظام القائمة.

ولقد انشيء «المجلس الأعلى للقضاء» عام ١٩٤٦ من أجل اكمال أوجه النقص التي -للأسف- أعيدت عام ١٩٥٨ بواسطة القواعد الجديدة والتعسفية المنظمة لهذه الهيئة منذ ذلك التاريخ.

ثالثاً: نظام انتخاب القضاة:

يمكن أن تتم عملية اختيار القضاة بواسطة أشكال متعددة وفقاً لنوع الجهة المكلفة بالاختيار على النحو التالي:

١ - الانتخاب بواسطة الشعب:

استخدم هذا الاسلوب ابان الثورة الفرنسية وهو نظام قمة في الديمقراطية من حيث الظاهر، ولكن ما ينطوي عليه من أوجه غاية في الخطورة لعدم الملاءمة يؤدي إلى تقويض وعدم استقلال القضاة. فهو يؤدي في الواقع إلى السيطرة على الوظيفة القضائية

بطريقة غير محتملة على الاطلاق، فهو يخضع القضاة للسلطة السياسية وللأحزاب السياسية في الوقت الذي يجب فيه أن تكون محايدة تماما ونزيهة في مواجهة كافة المواطنين وجميع المتقاضين وكافة الآراء، ذلك أن القضاة يخضعون للأغلبية الانتخابية وللأحزاب المسيطرة على تلك الأغلبية والتي تكون صفتها غالباً ضئيلة تماما[١٢٣].

ويمكن ملاحظة هذه الأوجه من عدم الملاءمة في ظل الثورة الفرنسية منذ عام ١٧٩٢ وحتى السنة الرابعة لها عام ١٧٩٦، فلقد تمخض النظام عن نتائج بالغة السوء وبخاصة منذ اللحظة التي الغي فيها قانون ٥ اكتوبر عام ١٧٩١ شروط الكفاية المتطلبة بادىء ذي بدء (كشرط الخمس سنوات أقدمية اللازم توافره في وظائف القاضي أو رجال القانون وشرط سن الثلاثين).

ولقد استخدم أيضاً نظام «انتخاب القضاة» في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للعديد من قضاة الولايات الأعضاء، وذلك على الرغم من وجود مبدأ الثنائية الحزبية البالغ الاعتدال الذي يمكن أن يحد من حالات عدم الملاءمة التي تشوب هذا النظام، واختلاف الصفة فيما بين القضاة الفيدراليين غير المنتخبين للدويلات الأعضاء والذي تزايد -غالباً ليؤدي إلى الحكم بالادانة على نظام الانتخاب كنظام شامل، ومع ذلك فان هذا النظام قد استخدم في حالات معينة وليس بصورة عامة مطلقة.

٢ ـ الانتخاب للقضاة بواسطة طوائف معينة من المواطنين:

ويمكن الانتفاع بهذا الشكل الانتخابي في تعيين قضاة المحاكم الخاصة أو المتخصصة في طوائف معينة من المنازعات، وفي ظل هذا الشكل يكون المختص بالانتخاب أي الذين يثبت لهم صفة الناخب أشخاص معينين بذواتهم، كما يمكن استخدامه أيضاً في

(١٢٣) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، طبعة أولى عام ١٩٧٧، دار النهضة العربية، من ص١٢٦ الى ص١٢٨ «الانتخاب المباشر».

تعيين القضاة في المحاكم المهنية أو المحاكم المتخصصة في المنازعات ذات الطبيعة الوظيفية. ويؤدي بنا هذا النظام في الغالب الى وجود عدد ضئيل من المحاكم ذات الاختصاصات الضيقة أو الجزئية، وإن كانت هناك نتائج معينة كافية حينما يتمكن القضاة هنا من التمتع بصفتهم هذه كاملة وبخاصة بسبب خصوصية المنازعات أو فيما يتعلق باستدعائهم للخبراء الذين يعودون للتدخل في اختصاص هذه المحاكم المشكلة بحسب الأصل من الهواة، وتعطي المحاكم التجارية النتائج المثالية في التراكمات الكبرى لإعداد المنازعات[١٢٤] .

٣ ـ الانتخاب بواسطة البرلمان للمحاكم العليا الخاصة:

يمكن أن يؤدي قيام البرلمان بانتخاب قضاة المحاكم العليا المتخصصة أو جانب معين من أعضائها إلى نتائج باهرة إذا ما أخذ في الاعتبار بالاحتياطات اللازمة لتجنب الاختيار السياسي، وهو ما يؤدي بصفة خاصة إلى إنشاء محاكم دستورية معينة وهو المأخوذ به في ألمانيا حيث تقوم المجالس البرلمانية وبأغلبية ساحقة بانتخاب ثلثي أعضاء المحكمة الدستورية الفيدرالية الذين لا يخضعون من بين قضاتها للأحزاب أو السلطات السياسية.[١٢٥] .

---

(١٢٤) يتم تشكيل المحاكم التجارية من قضاة ينتخبهم التجار بالمدلول الحرفي الفني أي مديرو المشروعات الصناعية والتجارية القائمين على أمر تنفيذ العمل التجاري. ويلاحظ أن عدد الناخبين هنا ضئيل نسبيا ويتوافر لديهم ـمسبقاًـ كافة المعلومات اللازمة عن المرشحين لمنصب القضاء من بينهم. ومع ذلك فان بعض هذه المحاكم ضئيل الأهمية بسبب الصفة القانونية المحدودة لأحكامها، وأما المحاكم التجارية الهامة فهي تلك التي يقع مقرها بالمدن والتي تتمتع دون شك بفعاليات واختصاصات ليست محلا للجدل.

(١٢٥) المادة ١/٩٤ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ والمعدل بقانون اتحادي في ١٩ مارس سنة ١٩٥٦ «تتكون المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين ومن أعضاء آخرين وينتخب نصفهم بواسطة مجلس النواب والنصف الآخر بواسطة مجلس الولايات ...».

★ والمادة ٣/٩٥ بالنسبة لقضاة الهيئة القضائية العليا الاتحادية الذين يسهم في اختيارهم عدد من أعضاء مجلس النواب.

وبصفة عامة في خارج نطاق هذا الاستثناء والمحاكم التجارية يبدو أن انتخاب القضاة يكون ذو نتائج ضارة ولهذا فإن الأنظمة الأكثر إستخداماً هي أساليب تعيين القضاة بواسطة هيئات مختلفة تلقت هذا الاختصاص ولكن يجب عليها ـ عادة ـ مراعاة واحترام قواعد مشددة تماماً في الاختيار .

رابعاً : التعيين بواسطة الحكومة أو بواسطة هيئة خاصة :

يمكن أن تتخذ الجهة المختصة بالتعيين هنا تكويناً مختلفاً ومتنوعاً للغاية ، فقد تكون هي الحكومة كما في مصر وفقاً لنص المادة ٤٤، من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٢ الصادر بتنظيم القضاء وكما في دولة الامارات العربية حيث يتم تعيين القضاة الاتحاديين بمرسوم يصدره رئيس الدولة بعد تصديق المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ٩٦ من الدستور) وبناء على اقتراح وزير العدل والشئون الاسلامية والأوقاف (المادة ٢١ من القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية)، أو هيئة خاصة كالمجلس الأعلى للقضاة في فرنسا منذ عام ١٩٤٦ وفيما يلي بيان كل من الاسلوبين السابقين للتعيين .

١ ـ تعيين القضاة بواسطة الحكومة :

إن نظام التعيين للقضاة بواسطة الهيئات الحكومية شائع الاستخدام فهو يعطي نتائج جيدة للغاية في الدولة ذات النظام الليبرالي ، وهو ما قد يبدو مناقضاً لما يراه الكافة للوهلة الأولى ، ولكن في الواقع هذا الاسلوب الفني يمكن أن يكون بالغ الخطورة لأن الحكومة يمكن أن تقوم باختيار القضاة المسايرين لآرائها السياسية أو الخاضعين لسطوتها أو الذين تضمن ولائهم لها والحكم على صورة أو أخرى ترضيها . وبالرغم من ذلك فإن هذا النظام لا يؤدي إلى نتائج سيئة لأسباب عديدة إذ أن هناك ضمان أول يأتي من أن الحكومة مكلفة بتعيين القضاة وغالباً ما تكون هذه الحكومة جماعية (ائتلافية)، وبالتبعية فان القضاة سوف يتم إختيارهم دائماً بواسطة سلطات عديدة تعمل مجتمعة وفي الغالب في نطاق حكومة ائتلافية تتخذ في الغالب القرارات النهائية

بواسطة وزير العدل ورئيس الحكومة ورئيس الدولة الذي يوقع أيضاً على قرارات التعيين فيشارك بهذا في تعيين جميع القضاة، كما يمكن العمل على تحسين هذا النظام بواسطة التدخل فيه من جانب سلطات مستقلة كما في انجلترا بالنسبة لتدخل هيئة أو نقابة المحامين ورئيس مجلس اللوردات (اللورد المستشار) ووزير العدل وجميعها هيئات مستقلة تماماً عن الحكومة، يضاف لما سبق أنه بالنسبة للقضاة ذوي الأهمية القصوى تتخذ قرارات تعيينهم في دول معينة بواسطة الحكومة بكامل هيئتها ويضاف هذا الأثر إلى قرار التعيين ممهوراً بالتوقيعات العديدة من هذه السلطات. وبذلك نجد أن القضاة في ظل هذا النظام لا يصبحون تحت رحمة سلطة التعيين الخاضعة لانسان واحد، هذا فضلا عن وجود ضمان تكميلي مستمد من أن الحكام يتغيرون دائماً في الغالب بالكامل أو جزئياً، ولما كان القضاة العاملين في لحظة معينة هم نتاج تعيينات الحكومات ورجال متغيرين فانه تزداد احتمالات الحيدة والنزاهة فيهم.

وهناك ضمان آخر لاستقلال القضاة في إطار هذا النظام، كما هو الشأن في النظم السابقة جميعها، ناشىء عن أن أهم التعيينات تتم في العادة على أساس قوائم مقترحة يتم تقديمها بواسطة لجان ووفقاً -في الغالب- لمسابقات منظمة بطريقة محايدة تماماً. فإذا لم يكن متاحاً للحكومة تعيين الأشخاص بناء على إختيارهم فانه يجب تعيين المرشحين المختارين بواسطة تلك اللجان القانونية المستقلة[١٢٦].

ولكن رغم كثرة ضمانات هذا النظام نجد أن تعيين القضاة بواسطة الحكومة قد أثار كثيراً من الجدل فيما يتعلق بترقيات هؤلاء القضاة. فالسلك الوظيفي للقضاة يفترض -في الحقيقة- ودائماً تقريباً ترقية في الدرجات والوظائف القضائية الأمر الذي يتطلب الاختيار فيما بين قضاة سبق دخولهم في الطائفة أو الهيئة القضائية.

---

(١٢٦) تتكون هذه اللجان من قضاة وأساتذة جامعات ورجال الفقه المستقلين عن السلطة السياسية ويتم اختيار المرشحين لعضويتها في ضوء تخصصاتهم، ويقسمون الى فئات محددة، ولا تملك الحكومة التعيين الا من بين المقيدين في القوائم التي حددتها تلك اللجان، وعلى ذلك فليس للحكومة حق اختيار مرشحين آخرين اللهم الا في نطاق محدود للغاية، وبالنسبة لطائفة معاونو القضاء ذوي الكفاءات الوظيفية العالية الذين لا يثور بشأنهم أي خلاف، ويطبق هذا النظام في انجلترا.

وهناك ضمان أساسي أول ناتج ـ بالنسبة للقضاة والقضاء أيضاً ـ عن القاعدة الرئيسية الخاصة «بعدم قابلية القضاة للعزل» التي هي قاعدة دستورية مادية أساسية بالنسبة للقضاة المكلفين بإصدار الأحكام والقضاة الجالسين المسميين غالباً في فرنسا بهذا الاسم بالمقابلة مع القضاة الواقفين (النيابة في تسمية أخرى تحمل نفس المعنى) والمكلفين بالدفاع عن المصلحة العامة بإسم الدولة ومصلحة الشعب كله[١٢٧].

وقاعدة عدم القابلية للعزل أساسية تماما بالنسبة للقضاء الجالس بهدف ضمان استقلال القضاة أياً كانت الأساليب الفنية المتبعة في تعيين هذا القاضي، فهي تجعله مستقلا عن السلطة التي قامت بتعيينه، وهي تعني كذلك استحالة امكان قيام سلطة التعيين بنقل صاحب أية وظيفة قضائية أو انهاء عمله الوظيفي (بوضعه في اجازة أو

---

(١٢٧) ضمان عدم القابلية للعزل، هو ضمان عام يشمل كافة النصوص الدستورية والتي من بينها على سبيل المثال لا الحصر في الدساتير العربية:

- المادة ١٦٨ من دستور عام ١٩٧١ في مصر لسائر القضاة، م١٧٧ لقضاة المحكمة الدستورية.
- المادة ٣/٩٦ من دستور عام ١٩٦٠ الصومالي.
- المادة ١٦٣ من دستور عام ١٩٦٢ الكويتي.
- الفصل ٧٩ من دستور عام ١٩٧٠ المغربي.
- المادة ١٥٠ من دستور عام ١٩٧٠ (المعدل عام ١٩٧٤) للجمهورية العربية اليمنية.
- المادة ٩٧ من دستور عام ١٩٧١ لدولة الامارات العربية المتحدة.
- المواد ١٣٦، ١٣٨، ١٤٢ من دستور عام ١٩٧٣ للجمهورية العربية السورية.

★ وفي الدساتير الأجنبية:

- المادة ٦٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- المادة ٣/٢٤٣ من الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٦٣.
- المادة ١٠٧ من الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧.
- المادة ٧٨ من الدستور الياباني لعام ١٩٦٣.
- المادة ٢/٩٧ من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ والمعدل عام ١٩٥٦.

إحالته للاستيداع أو عزله .. إلخ) دون أن يمنح هذا القاضي الحق في إبداء رضائه أو موافقته الأصلية الخاصة على ذلك[١٢٨].

وبعبارة أخرى فانه يقال أن القاضي غير قابل للعزل لأنه لا يمكن نقله أو استبداله دون رضائه أو موافقته الأصلية، ولأنه لا يمكن ارغامه على التوقف عن أداء وظائفه ولا عزله دون رضائه أو رغبته في ذلك. كما لا يمكن عزله أو تنزيل درجته أو نقله دون موافقته اللهم إلا في حالة ارتكابه خطأ جسيم أو لعدم كفايته العقلية أو الذهنية (بداهة) أو الشيخوخة أو الجنون[١٢٩].

ويقترن مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل بقاعدة التعيين بواسطة المسابقة التي تسمح عادة بتجنب أن يتم تعيين القضاة بواسطة الحكومة في بداية الالتحاق بالسلك الوظيفي دون صلة بالاعتبارات السياسية ومع ذلك فان التعيين -فقط- في مطلع العمل الوظيفي يكون مكفول الضمان والحماية تماما. فالتعيينات اللاحقة أي تلك المحققة لترقية القضاة لا تكون محمية وفي مأمن من سيطرة الدولة من خلال مبدأ عدم القابلية للعزل إلا بصورة جزئية وبالنسبة لهذه التعيينات المتعاقبة من خلال سير العمل فإن التعيين بواسطة الحكومة يتوفر في مضايقات وأوجه عدم ملاءمة غاية في الأهمية منها إرغام القاضي على الاذعان لإرادتها السياسية بوسائل مختلفة منها ما يتعلق بإرجاء الترقية أو تأخيرها أو تهديده بالبطالة والإسراع في الوقت نفسه في ترقية ذلك الذي يذعن لأوامرها ورغبتها السياسية.

---

(١٢٨) ورد في المذكرة الايضاحية للقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ في شأن السلطة القضائية بالبند السابع «انه اعمالا لحكم المادة ١٦٨ من الدستور الذي يقضي بعدم قابلية القضاة للعزل، نصت المادة ٦٧ من المشروع على ان المستشارين والرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضاتها لا يعزلون، وذلك بعد أن كان القانون القائم لا يبسط هذه الحصانة على قضاة المحاكم الابتدائية الا اذا أمضوا ثلاث سنوات في القضاء، وبذلك أصبح جميع القضاة يتمتعون بهذه الضمانة الهامة منذ بدء تعيينهم في القضاء.

(١٢٩) دكتور نصر فريد محمد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الاسلام، ١٩٧٧ طبعة أولى، ص٢٨١ «معنى الحصانة من العزل وضرورتها لاستقلال القضاة».

ومن أجل ذلك فإن نظام قوائم الترقية المقرر بناء على اقتراح اللجان المشكلة من القضاة (وهو النظام المأخوذ به في الأساليب المعمول بها في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا) يجب تبنيه والأخذ به، إذ هو يسمح بالتخفيف إلى حد كبير وإن لم يكن للالغاء تماما -لأوجه الخطر جميعها تقريباً في الدول ذات النظام الديمقراطي المستقر تماما. ومع ذلك وللحقيقة فإنه لن يؤدي إلى التخلص من تلك الأخطار جميعها بدون وضع تنظيم محدد ومنضبط تماما لعملية الترقيات بواسطة اللجان المختصة بذلك، فذلك وجه للمشكلة يظل أساسياً وغاية في الأهمية، ولهذا فانه يبدو من الأفضل ان يعهد بتعيين القضاة إلى هيئة مستقلة أو تتمتع بأكبر قدر من الاستقلال عن السلطة السياسية وأن يندرج كذلك بقدر الإمكان في هذا الإطار الوسائل الفنية المتبعة من جانب لجان الترقيات وقوائم الترقية[١٣٠].

٢ ـ تعيين القضاة بواسطة هيئة خاصة جماعية وغير حكومية: «النظام الفرنسي للمجلس الأعلى للقضاء»:

يعد من بين أفضل السبل الفنية لتعيين القضاة -بواسطة هيئة جماعية خارجة عن الحكومة أو البرلمان- نظام المجلس الأعلى للقضاة في فرنسا الذي أنشيء بواسطة دستور عام ١٩٤٦ بالمادتين ٨٢، ٨٤ من هذا الدستور، وأعيد النص عليه في المواد من ٦٤ الى ٦٦ من دستور عام ١٩٥٨ الحالي.

ولقد انشئت تلك الهيئة -في الواقع- من أجل توفير كافة الضمانات المتعلقة باستقلال القضاة وهي تنعقد رئاستها لرئيس الدولة باعتباره المرجح الفعلي الموجود بأعلى الأحزاب السياسية والذي يسهر على حسن سير العمل والاحترام للدستور وبصفة خاصة

---

(١٣٠) راجع نص المواد ١/١٣، ٥، ٣٤، ٣٦ من قانون نظام القضاء الصادر بالأمر القانوني في فرنسا بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨، والمعدل بمقتضى سبعة قوانين أساسية تالية له.

- وانظر أيضاً نص المادتين ٢٨، ٣٣ من قانون نظام القضاء الكويتي، والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٠ بجدول مرتبات ودرجات القضاة وأعضاء النيابة العامة وقواعد توظيفهم، والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ والذي حل محله.

للسهر على مراقبة الحيدة والنزاهة في تعيينات القضاة ولأجل هذا فهو يرأس المجلس الأعلى للقضاة، والذي يتكون من عضوين يتم تعيينهما بواسطة الجمعية الوطنية من خارج أعضائها بأغلبية أصوات ثلث الأعضاء، ومن ناحية أخرى من أربعة قضاة منتخبين بواسطة أقرانهم، وبعض هؤلاء القضاة يكون منتخباً بواسطة القضاة الأكثر أهمية والآخرين ينتخبون بواسطة القضاة ذوي المستويات المتوسطة والبعض الثالث يتم انتخابه بواسطة القضاة ذوي الدرجات الدنيا، ويعتبر المجلس الأعلى للقضاء مستقلا عن الأحزاب والسلطات السياسية، فأغلبية الثلثين والانتخابات بواسطة القضاة أنفسهم يضمن ويؤدى لتحقيق الاستقلال السياسي وتوافر قدر معين من الاختيار في تعيين القضاة بواسطة هذه الهيئة[١٣١].

ويختص المجلس الأعلى للقضاة بتعيين جميع القضاة أياً كان مستواهم ومع ذلك فان سلطته ليست سيادية مطلقة ففي الواقع أصبحت تعيينات القضاة تتقرر بواسطة رئيس الجمهورية مع التوقيع المجاور من وزير العدل ورئيس الحكومة ولكن في حضور وبناء على ترشيح المجلس الأعلى للقضاء» كما يقال أيضاً بأن تعيين القضاة هو تعيين مركب يتحقق من خلال الاقتران بين العديد من السلطات التي يجب عليها تقريره «رئيس الجمهورية ووزير العدل ورئيس مجلس الوزراء وأخيراً المجلس الأعلى للقضاء». ويمكن لهذا الأخير أن يعترض على أي تعيين للقضاة إذا ما اتضح له أنه مخالف لحسن سير العدالة، ومن ناحية أخرى يمكنه أن يمارس إجراءات الضغط على الهيئات الأخرى المكلفة بالمشاركة معه في عمليات التعيين وذلك لأن جميع التعيينات تخضع ـليس فقط لقاعدة الحياد ـ وإنما كذلك لأن إختيار القضاة يجب أن ينصب على من هم أفضل من غيرهم وأكثر كفاية وأكثر حيدة ونزاهة وإستقلالا.

---

(١٣١) ورد النص على تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للقضاء في المواد من ٦٤ الى ٦٦ من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨، وهي تعطى رئيس الجمهورية حرية تامة بما له من سلطات حكومية واسعة في تعيين جميع القضاة تقريباً. وبالرغم من أن التعيين يتم بالاتفاق فيما بين رئيس الدولة والوزير الأول ووزير العدل فانه اعتباراً من عام ١٩٥٨ وحتى ١٩٧٤ فقد انفرد عملياً رئيس الجمهورية بسلطة التعيين، ولقد بدأ هذا الوضع في التغير منذ رئاسة ديستان في ١٩ مايو ١٩٧٤.

وعلى الرغم من إمتياز هذا النظام، فإنه يمكن إنتقاده في حدود معينة في إطار التشكيل الخاص بالمجلس الأعلى للقضاء وبخاصة فيما يتعلق بوجود بعض المنتخبين بواسطة البرلمان، ولكن هذه الانتخابات من الأقلية داخل المجلس تكون مستقلة لأنها معينة بأغلبية الثلثين، فالشكل بصفة نهائية كاف جدا حتى أن البعض يرى أنه أفضل من أن يخفض عدد ممثلي المجالس النيابية أو أن يلغي تماماً وأن سلطة القضاة المنتخبين كأعضاء في المجلس بواسطة أقرانهم تكون أحياناً أقل خطورة بكثير. هذا ويلاحظ أن المجلس الأعلى للقضاء، ليس سوى هيئة استشارية فيما عدا بالنسبة للقضاء الأعلى درجة أي الرؤساء الأول لمحاكم الإستئناف وأعضاء محكمة النقض، فبالنسبة لهؤلاء يصدر المجلس إقتراحات التعيين إلى رئيس الدولة، ويتم إتخاذ القرار بالاجماع «الاتفاق مع رئيس الدولة والمجلس» وعلى العكس بالنسبة لغيرهم من القضاة فان المجلس لا يصدر سوى مجرد آراء.

وأخيراً فإن المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية مكون من وزير العدل ونائب الرئيس وتسعة أشخاص مختارين بحرية كاملة من رئيس الدولة فيما عدا الرؤساء السابقين للجمهورية الذين يندرجون في عضوية المجلس بحكم القانون.

أما من حيث الواقع، فقد كان قديماً في ظل المجلس الأعلى للقضاء في الجمهورية الرابعة بعض أعضاء مختارين بواسطة رئيس الجمهورية ولكن هذا الأخير لم يشارك على الاطلاق ومنذ عام ١٨٧٧ أو ١٨٧٩ في الحياة السياسية الفعلية، فهو يظل واقعاً خارج المنازعات والصراعات الحزبية وعلى العكس منذ عام ١٩٥٨ وحتى ابريل ١٩٧٤ فان رئيس الدولة الذي يمارس -سياديا- كافة السلطات التنفيذية يمكنه إختيار جميع أعضاء هذا المجلس بخلاف -أو فيما عدا- الرؤساء السابقين للجمهورية وبحرية واسعة نسبياً وبالرغم من التصديقات اللازمة على هذه التعيينات بموجب نص المادة ١٩ من الدستور والقواعد المتعلقة بالمقترحات التي يجب تقديمها اليه فيما يتصل بالتعيينات بواسطة هيئة مكتب محكمة النقض والجمعية العامة بمجلس الدولة «العدد الثلاثي لتعداد مراكز السلطة»[١٣٢].

(١٣٢) م٢/٦٥ من القانون الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء «يعين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء بواسطة رئيس الجمهورية لمدة ٤ سنوات غير قابلة للتجديد الا لمرة واحدة وفي ضوء الشروط الآتية:

=

وإذن فهذا النظام أقل من الذي كان مطبقاً في ظل الجمهورية الرابعة فيما يتعلق باستقلال القضاة في مواجهة السلطة السياسية، وقد زاد كثيراً من حدة هذا التراجع أن رئيس الدولة لا يقف بعيداً عن الصراع السياسي، فهو يحكم فعلا وهو في الواقع رئيس الأغلبية على حين أن الرئيس كان في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة يوجد خارج أو فوق أي صراع بين الأحزاب ويمكنه -سيادياً- أن يشارك بحيدة في تعيينات القضاء فمن المرغوب فيه تماماً إقرار نظام تعيين للقضاة مستقل كلية عن السلطة السياسية أو العودة إلى الأخذ بنظام يضاهي ذلك الذي كان معمولا به في ظل الجمهورية الرابعة في فرنسا والذي تمخض عن نتائج ممتازة ربما تكون هي أفضل النتائج منذ إنشاء المجلس الأعلى للقضاء وهي أن يتكون أساساً من أشخاص غير معينين بواسطة الهيئات السياسية بخلاف وزير العدل أو الوزير الأول بالإضافة إلى رئيس الجمهورية، وأما الأشخاص الآخرين الذين يمثلون أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس، فيختار ثلاثة أخماسهم من بين القضاة طبقا للأساليب الفنية المطبقة خلال الجمهورية الرابعة أي عضوين أو ثلاثة من الممثلين المنتخبين بواسطة كل من المستويات الأساسية الثلاثة

- ثلاثة أعضاء من محكمة النقض بينهم محام عام.
- ثلاثة قضاة من المحاكم الأخرى.
- مستشار من مجلس الدولة بناء على ترشيح من الجمعية العمومية للمجلس.
- عضوين يختارهما رئيس الدولة في ضوء اختصاصاتهم من خارج القضاء». ويتولى رئيس الدولة رئاسة المجلس وينوب عنه قانونا وزير العدل، وليس للمجلس سوى سلطات استشارية بالنسبة لتعيين الغالبية العظمى من القضاة، وان شارك في تعيين القضاة ذوي الدرجات العليا وفقا لنص م٣/٦٥ من الدستور.

- يماثل الوضع السابق ما عليه الحال بالنسبة لمجلس القضاء في الكويت، وفقا لنص المادتين ٢٨، ٣٢ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩.

- وفي المادة ١٧٣ من دستور ١٩٧١ المصري نجد أنه «يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية. ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه. ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية.

★ هذا وقد صدر القانون رقم ١٩٦٩ وظل مطبقاً بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية في ظل الدستور الحالي، والي أن تم تعديله بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ الحالي (الجريدة الرسمية = عدد ١٣).

للتدرج الرئاسي للمحاكم أو تبعاً للأساليب المماثلة لتلك المستوحاة من النظام الحالي (التعيين بواسطة محكمة النقض أو هيئة مكتبها وبالنسبة لعضو أو اثنين بواسطة مجلس الدولة). ولكن لا يستهدف من وراء إقامة هذه الهيئات الجماعية العليا للقضاء عمل هيئة مكونة فقط من القضاة وتكون بالتالي محكومة تماماً بروح الاختيار من بين الزملاء، فإنه يصبح من المرغوب فيه إدخال أشخاص آخرين إليها تتوافر فيهم وبهم ضمانات الاستقلال المطلق وعلى سبيل المثال ممثلي النظم المهنية التي تضم المعاونين الأساسيين للقضاء كالمحامين ووكلاء الدعاوى وربما أيضاً ممثلين لوظائف القانون. والاقتراحات المقدمة للتعيين في المجلس يجب أن تشمل عدد من القضاة الأعلى درجة (مستشاري محكمة الاستئناف، ومحاكم أعلى درجة على الأقل). وأخيراً فإن هذه الهيئة يجب أن تظل مختصة فيما يتعلق بنظام القضاة كما كانت بموجب دستور عام ١٩٥٨.

بيد أنه بمقدار ما يكون اتقان وكمال اسلوب تعيين القضاة فان نتائجه فيما يتعلق بالاستقلال وصفة العدالة تخضع أيضاً لتنظيم السلك الوظيفي للقضاة، والنظام الأمثل للتعيين لا يبدو قادراً على إعطاء نتائج كافية أو مرضية إلا إذا اتفق مع نظام مخفف وتلقائي بطريقة واسعة للترقية وهو ما ستتوافر على بحثه فيما يلي.

المطلب الثاني

الأساليب الفنية للترقية والسلك الوظيفي

إن القضاء لاسيما وأنه متمتع بالاستقلال لا يخضع فيه القضاة الا لترقية محدودة وبطريقة آلية واسعة، ففي كافة الأنظمة الرئاسية التي تتعلق بالوظيفة العامة أو بالقضاء أو على الأصح بالوظائف التي تمارس داخل المشروعات الخاصة، مشكلة الترقية هي دائماً إحدى المشاكل البالغة الصعوبة في حلها، فمن المرغوب فيه أن تتم الترقية بمقتضى الجدارة والكفاءة، ولكن الترقية بالاختيار التي تجد سبيلها إلى التطبيق العملي الحتمي محاطة بخطر المحاباة في الغالب وإثارة مشاعر الحسد.

وعلى العكس فالترقية بالأقدمية آلياً وبالتبعية تسمح بإلغاء كافة مخاطر المحاباة أو عدم العدالة والخضوع المبالغ فيه أو المفرط لسلطة التعيين، ولكنها تؤدي إلى إلغاء كافة

الآثار النافعة للنظام الآخر . وفيما يتعلق بالوظيفة العامة والأعمال الخاصة الكبرى فإن الترقية بالاختيار تكون دائماً مرتبة في نسب معينة علاوة على كونها متغيرة تماما مع الترقية الآلية وعلى كل حال يجب أن يوجد هناك دائماً وبالضرورة اتفاق فيما بين المقتضيات والعيوب والمزايا المتقابلة للنظامين ومع ذلك إذا كان في القضاء أخطار الضغط على القضاة التي يمكن أن تنتج عن الإختيار جسيمة وهامة فإنه يكون من الأفضل الاستخدام على أوسع نطاق ممكن لاسلوب الأقدمية أي الآلية في الترقية، ويكون من المرغوب فيه إذن غدم تقرير سوى عدد ضئيل من الدرجات في السلك الوظيفي للقضاة أو الطبقات أو المراتب في الدرجات التي أفردت للترقية بالاختيار.

ومن الناحية التطبيقية لنظامي الترقية بالأقدمية أو بالاختيار نجد أنه في فرنسا وفي ظل الجمهورية الرابعة اتخذت خطوة واسعة لتخفيض نسبة الترقية بالاختيار في الدرجات الخاصة بالقضاة والتي لا تبدو قد أهدرت في ظل الجمهورية الخامسة تماماً بالقياس بالدرجات المحددة للترقية الآلية بالأقدمية.

ويلاحظ أن النظامين من ناحية أخرى يسمحان بالتحسين بطريقة ملموسة لمرتبات القضاة التي ظلت لمدة طويلة من الزمن ضعيفة للغاية خلال أجيال متعاقبة.

وأما بالنسبة لدولة الامارات العربية المتحدة فإن المادة ١٠٦ من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ لم يرد بنصها شيء عن ترقيات القضاة، بل اقتصر الأمر على ترقية أعضاء النيابة العامة الاتحادية فيها بإسناد أمر تنظيمها إلى القانون الذي سيصدر بشأن بيان وتحديد كافة أوضاعهم الوظيفية.[١٣٣]

---

(١٣٣) م٦٢ «تكون الترقية الى الوظائف الأعلى مفي النيابة العامة من الوظائف التي تسبقها مباشرة بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح النائب العام وأخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي، ولا يشترط أخذ رأي المجلس المذكور فيما يتعلق بشغل وظيفتي النائب العام والمحامي العام الأول. وتكون الترقية بالاختيار للكفاية، فاذا تساوت درجة الكفاية، وجب مراعاة الأقدمية بين المرشحين للترقية.

وفيما يتعلق بالقانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ والصادر بشأن السلطة القضائية الاتحادية والمعدل بالقانون الاتحادي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦ فقد ورد النص فيه على ترقيات القضاة بكل من المادتين ٢٢ معدلة و٢٣ بالباب الثالث منه الخاص بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وأقدميتهم ومرتباتهم.

فلقد اسندت المادة ٢٢ صلاحية اصدار قرارات الترقية إلى الوظائف الأعلى للقضاء من الوظائف التي تسبقها مباشرة إلى وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي ولا يشترط أخذ رأي المجلس المذكور فيما يتعلق بشغل وظائف رؤساء المحاكم الاستئنافية الاتحادية ورؤساء المحاكم الابتدائية الاتحادية. كما أوضحت المادة ٢٢ في الفقرة الثانية منها نوعي الترقية بالاختيار والأقدمية بنصها على أن «وتكون الترقية بالاختيار للكفاية، فإذا تساوت درجة الكفاية وجب مراعاة الأقدمية بين المرشحين».

نخلص مما سبق إلى أن إستقلال القضاة لا يستند فقط إلى أسلوب وكيفية تنظيم سلكهم الوظيفي، وإنما يخضع أيضاً إلى مدى ما يتمتع به القانون الساري المطبق عليهم من حرية تنظيم أوضاعهم المختلفة، وحماية الجهة القضائية المكلفة برقابة دستورية القوانين لهذه الحرية وبالتبعية لاستقلال السلطة القضائية.

المطلب الثالث

رقابة دستورية القوانين ضمان تكميلي لاستقلال القضاة

يظهر القضاء مستقلا ببساطة تامة عندما توجد رقابة على دستورية القوانين تمارس في حرية بواسطة القضاة. إذ أن تلك الرقابة تسمح للقضاة برفض الخضوع أو التطبيق للقوانين غير الدستورية (أياً ما كان وجه العيب أو الخطأ فيها) وأن السلطة التي تجبرهم على تطبيق تلك القوانين تعتدي بذلك على استقلالهم. فهذه الرقابة تسمح لهم بمقاومة القوانين المخالفة للدستور سواء بإعلان عدم دستوريتها في حد ذاتها بأنفسهم أو سواء بإخضاعها أو العمل على إخضاعها للرقابة على الدستورية أمام المحكمة الدستورية عندما يقوم الدستور بتنظيم تلك الرقابة. ذلك هو أحد الأسباب التي نجاهد بإصرار

وبناء عليها لإنشاء رقابة كاملة على دستورية القوانين، وهو ما حدث في فرنسا على سبيل المثال إبان المراجعة الدستورية التي أجريت في أكتوبر ١٩٧٤ والتي سمحت لـ٦٠ نائباً في البرلمان سواء في أحد المجلسين أو الآخر بشأن اللجوء إلى المجلس الدستوري لمحاولة التحسين بطريقة ملموسة من الرقابة الفرنسية بإسنادها إلى كافة محاكم الجهات القضائية، بالرغم من أن هذا الأمر لم يصل إلى حد بعيد إلى إدراك هدفه.

ومع ذلك وحتى إذا لم توجد مثل هذه الرقابة فطالما أن النظام القانوني للقضاة لا يضمن لهم الاستقلال الكامل في مواجهة السلطة السياسية بالنسبة الى تعيينهم وسلكهم الوظيفي فإن السلطة القضائية قد وصلت سابقا ومن الناحية العملية إلى مثل ذلك الاستقلال لأن القضاة وجدوا -في الغالب- وسيلة لتجنب تطبيق القوانين غير الدستورية التي ترغب السلطة السياسية في إجبارهم على تطبيقها حتى ولو لم يستطيعوا إعلان عدم دستوريتها. وبالرغم من ذلك فإنه في بعض الدول بصفة عامة وفي فرنسا بصفة خاصة فان القضاة أحياناً يسند إليهم أمر الفصل في مشاكل سياسية تماماً عندما لا توجد رقابة على دستورية القوانين على أثر الالتزام الواقع عليهم بتطبيق القوانين ذات الشك في دستوريتها.

وإياً ما كانت أوجه النقص في التنظيم السابق فإن النظم الديمقراطية وصلت جميعها إلى حد منح قضاتها نظاما استقلاليا حقيقيا يجعلهم أحراراً -بحق- في إصدار أحكامهم على الرغم من بعض أوجه النقص التي تقتضي إدخال أوجه الاصلاح على العيوب السابقة، وعندما يتحقق إستقلال القضاة أو السلطة القضائية فإنه بطريق التبادل لا يجب أن تتدخل هذه السلطة في سير عمل السلطات الأخرى، فاذا لم يحدث ذلك من خلال اسلوب الرقابة على دستورية القوانين أو على قانونية اللوائح الصادرة عن الحكومة أو الادارة فانه في خارج نطاق تلك التدخلات ذات الطابع القانوني الخالص على الأقل بالنسبة للوائح فان السلطات السياسية تتصرف دون خضوع لأي ضغط من السلطة القضائية ودون ممارسة لأي ضغط عليها. ولقد حسمت هذه المشكلة في إحدى المرات وكان من الممكن فحص الأشكال والعلاقات بين السلطتين الأخيرتين أي السلطات السياسية دون أن تكون بحاجة إلى اثارتها من الآن فصاعداً بناء على اقتراح السلطة القضائية سوى بصفة عارضة.

المطلب الرابع

العناصر الأساسية للسلطة القضائية في الامارات العربية المتحدة

حرص الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ على قصر الوظيفة القضائية على السلطة القضائية وحدها دون غيرها من السلطات العامة، كما أكد على تمتع هذه السلطة بالاستقلال الكامل بالفصل فيما يعرض على ساحات محاكمها من منازعات فنصت المادة ٩٤ منه على أن «العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم»[١٣٤].

بيد أن ظاهرة تعدد التشريعات الصادرة بشأن الهيئات القضائية في كل من الاتحاد والإمارات والتعديلات المتعاقبة التي أدخلت عليها قد أوقعتنا في دائرة الخلط فيما بينها وبحيث تعذر على البعض متابعة وملاحقة ما ورد بتلك التشريعات والتعديلات من مبادىء مميزة وحاكمة للتنظيم القضائي في الدولة، ومن هنا كان من اللازم العمل على توحيد القوانين المنظمة للسلطة القضائية وهو ما قام به إلى حد كبير قانون السلطة القضائية الاتحادية رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ ليفصل بذلك بين عهدين للتنظيم القضائي المبعثر السابق عليه والموحد ـنسبياًـ الذي أعقب صدوره.

لذلك فقد وجب علينا قبل البدء في تحديد ملامح تنظيم سلطة القضاء في ظل القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ أن نشير بشيء من التفصيل إلى المبادىء الدستورية المتعلقة بهذا التنظيم بوصفها الأساس الركائزي الصادر في ضوئه وبالتطبيق له المبادىء المسجلة بين دفتي قانون تنظيم القضاء المعدل المطبق حالياً[١٣٥].

---

(١٣٤) حرصت كافة الدساتير المصرية على هذا المبدأ منذ دستور عام ١٩٢٣ وحتى الآن، وذلك في المواد أرقام ٣٠، ١٤٢ من دستور ١٩٢٣، ١٧٥ من دستور عام ١٩٥٦، ١٥٢ من دستور عام ١٩٦٤، والمادتين ١٦٥، ١٦٦ من دستور عام ١٩٧١.

(١٣٥) صدر القانون الاتحادي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية.

الفرع الأول

مبادىء تنظيم السلطة القضائية في الدستور المؤقت للامارات

تضمنت نصوص الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ العديد من المبادىء الخاصة بتنظيم السلطة القضائية في كل من الاتحاد والامارات سواء فيما يتعلق باستقلال هذه السلطة في أداء وظيفتها الدستورية أو سواء بالنسبة لتركيبها العضوي وهيئاتها المختلفة على المستويين الاتحادي للدولة والمحلي الخاص باماراتها المختلفة. إلا أن التنظيم الدستوري السابق للسلطة القضائية لم يكتف بتخصيص فصل في أبوابه لهذه السلطة وإنما أورد العديد من المبادىء الحاكمة لها مبعثرة فيما بين أبواب وفصول هذا الدستور وبخاصة بشأن تحصين ما يتمتع به الأفراد من الحقوق والحريات وبالتأكيد على قدسيتها بوسيلة القضاء ومنع إعتداء السلطات العامة الأخرى عليها وذلك على النحو التالي:

١ ـ السلطة القضائية سياج لحماية حرمة الملكية الخاصة:

إيماناً من المشرع بقدسية القضاء وحيدته ونزاهة أحكامه فقد أسند إليه الدستور صلاحية تقييد حرية الأفراد في مجال التصرف في الملكية الخاصة وفي الأموال بموجب حكم قضائي عندما توجد الضرورات المتعلقة بالمصلحة العامة للمجتمع الداعية إلى ذلك التقييد أو المنع من التصرف.

وفي هذا الصدد تنص المادة ٢١ من الدستور المؤقت على أن «الملكية الخاصة مصونة، ويبين القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقاً لأحكام القانون وفي مقابل تعويض عادل».

كما تنص المادة ٣٩ أيضاً على أن «المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بناء على حكم قضائي وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون».

٢ ـ السلطة القضائية حصن للحقوق والحريات:

أثبت المشرع الدستوري للقضاء الاختصاص بنظر الدعاوى المرفوعة من الأفراد عن إنتهاك حقوقهم وحرياتهم الدستورية بواسطة أي فرد أو أية سلطة في الدولة دون أن يتقيد هذا الاختصاص بأي قيد زمني يتعلق بتوقيت رفع تلك الدعاوى خلال مدة معينة وإلى أن يتم إزالة وجه التعدي والتعويض عنه ولهذا فقد نصت المادة ٤١ بالباب الثالث من الدستور على أن «لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب».

ولما كانت الحماية القضائية للحقوق والحريات وتحصينها ضد الاعتداء عليها بواسطة السلطة القضائية أمر لا يمكن توفيره بصورته المثالية المستهدفة بدون أن تتوفر وبنفس الدرجة الحماية والاستقلال للجهة القضائية المتصدية لتلك الوظيفة الحمائية، فقد كان من الطبيعي أن ينص الدستور على حصانة القضاء بجهاته وأعضائه من المساس بهم وباستقلالهم في أداء وظائفهم الدستورية المتعلقة بمرفق العدالة. وقد جاء نص المادة ٩٤ من الدستور منطوياً بالتصريح اللفظي على تلك المعاني من أنه «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم».

٣ ـ توفير المحاكمة القانونية العادلة للمتقاضين:

حرص الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ على النص في المادة رقم ٢٨ من الباب الثالث الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة على تمتع المتهمين في قضايا جنائية بكل من حقوق الدفاع والاستعانة بمن يتولى الدفاع عنهم، فضلاً عن توفير المحاكمة القانونية العادلة لهم وذلك بتقرير «العقوبة شخصية، والمتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية وعادلة. وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة. ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم. وإيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً محظور».

٤ ـ المبادىء الدستورية الخاصة بتنظيم السلطة القضائية في الفصل الخامس من الدستور:

فضلا عما سبق ذكره من مبادىء مبعثرة بين صفحات الدستور بشأن تنظيم السلطة القضائية؛ فإن المشرع الدستوري قد عالج أو ضاع هذه السلطة وضماناتها وتشكيلها واختصاصاتها في إطار فصل مستقل أورد فيه ما يؤكد من ناحية أولى المبادىء السابق عرضها ومن ناحية أخرى تحديد الهيئات القضائية المحلية بالامارات المختلفة، وعلاقاتها بالقضاء الاتحادي وتوزيع الولاية القضائية بينهما، وقد خصص لهذين الجانبين المواد من ٩٤ إلى ١٠٩ وذلك وفقاً لما يلي:

أ ـ ضمان الاستقلال للقضاء وللقضاة في ممارسة الوظيفة القضائية:

إيماناً من المشرع الدستوري باستحالة أداء السلطة القضائية لرسالتها في نشر العدالة بين ربوع المجتمع والوصول بالحقوق إلى أصحابها دون تحيف بها أو انقاص لها، فقد حرص على التأكيد مرة أخرى على مبدأ استقلال جهاز القضاء بمحاكمه المختلفة في أدائه لوظيفته العدلية، وعدم خضوع القضاة في أداء مهامهم لغير سلطان القانون، فنصت المادة ٩٤ على مبدأ استقلال القضاة، وعدم خضوعهم في ممارسة أعمالهم لغير سلطان القانون وضمائرهم.

كما نصت المادة ٩٨ تأكيداً على هذا المعنى وبصدد أداء يمين ممارسة القضاة لواجباتهم القضائية على أنه «يؤدي رئيس المحكمة الإتحادية العليا وقضاتها قبل مباشرة مهام وظائفهم اليمين أمام رئيس الاتحاد بحضور وزير العدل الاتحادي بأن يحكموا بالعدل دون خشية أو محاباة وبأن يخلصوا لدستور الاتحاد وقوانينه».

واستكمالا للجوانب الأخرى لمبدأ استقلال القضاة والقضاء فقد كان من اللازم توفير الاستقرار الوظيفي لأعضاء السلطة القضائية فنصت المادة ٩٧ على أن «رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون ابان توليهم القضاء ولا تنتهي ولايتهم لأحد الأسباب التالية...»

ب ـ قصر الوظيفة القضائية على المحاكم والهيئات القضائية المحددة بكل من الدستور والقانون:

أسند الدستور الاختصاص القضائي على اختلاف درجاته ونوعيته الوظيفية إلى المحاكم والهيئات القضائية التي حددها الدستور ذاته أو القانون الصادر بالتطبيق لأحكامه المتعلقة بالسلطة القضائية وبذلك يمتنع على أية جهة أو سلطة في الدولة أن تتدخل في النطاق الوظيفي لسلطة القضاء وإلا أعتبر ذلك إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات واعتداء على الوظيفة القضائية ليقصر أمر ممارستها على الجهة التي حددها الدستور ومنحها صلاحياتها واتخاذ القرارات السلطوية بشأنها المعبرة عن إرادة صاحب السلطة الأصلي أي الشعب بالنسبة إليها في شكل أحكام قضائية.

من أجل ذلك فقد نصت المادة ١٠٣ من الدستور المؤقت على أن «ينظم القانون كل ما يتعلق بالمحاكم الابتدائية من حيث ترتيبها وتشكيلها ودوائرها واختصاصها المكاني والاجراءات التي تتبع أمامها واليمين التي يؤديها قضاة هذه المحاكم وشروط الخدمة المتعلقة بهم وطرق الطعن في أحكامهم».

كما نصت المادة ١٠٤ أيضاً على أن «تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور» ويستفاد من ذلك النص أن الهيئات القضائية صاحبة الاختصاص العام والأصيل في ممارسة الولاية القضائية على المستوى الداخلي لكل إمارة على حدة هي تلك الخاصة بالامارة المعنية، اللهم إلا إذا عهد بجانب من تلك الولاية القضائية للقضاء الاتحادي بموجب نص صريح في الدستور أو بمقتضى أحكامه فإن اختصاص القضاء المحلي ينحسر في هذه الحالة ولمصلحة القضاء الاتحادي. وفي جميع الأحوال يكون من المؤكد شمول ولاية المحاكم الاتحادية أو المحلية مجتمعة لكافة المسائل القضائية دون أن يسند شيء من ذلك إلى جهة خارجة عنها.

جـ ـ النص الدستوري على انشاء المحكمة الإتحادية العليا:[١٣٦]

سبق أن عرضنا في القسم الأول من هذا الكتاب الخاص بالمبادىء العامة للقانون الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة للتطور التاريخي للرقابة،على دستورية القوانين في كل من الدول المقارنة وفي الامارات، وعرفنا أن تلك الرقابة قد تم اسنادها منذ عام ١٩٧٣ إلى المحكمة الاتحادية العليا التي انشئت بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ لتتولى الفصل دون غيرها في المسائل المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح بصفة عامة وذلك من خلال وسيلتي تلقي الطعون المباشرة ـ في هذا الصدد ـ سواء من جانب السلطات الاتحادية الخمس في الدستور أو سواء بواسطة الامارات الأعضاء في الاتحاد، أو من خلال الدفع الفرعي المبدى أمام محكمة الموضوع بشأن المنازعات والدعاوى المطروحة على ساحاتها للفصل فيها، ولقد ظل اختصاص المحكمة الاتحادية العليا قائماً في هذا المجال بناء على ما ورد بنص المادة ٩٩ من الدستور المؤقت والتي تنص على أنه «تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور الآتية: ١ـ المنازعات المختلفة بين الامارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية امارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد متى أحيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناء على طلب أي طرف من الأطراف المعنية.

٢ ـ بحث دستورية القوانين الاتحادية اذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة من احدى الامارات اذا طعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية. (الطعن المباشر).

٣ ـ بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً اذا ما أحيل إليها ذلك الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد. (الدفع الفرعي).

---

(136) ANDRE DE LAUBADERE, traite de droit administratif, paris 1963, P72.

«تعد هذه المحكمة ضماناً فعالاً وحكماً عادلاً بين السطات العامة للدولة وعدم افتئات أي منها على الاختصاصات الدستورية لكل منها بما يضمن استقلال كل سلطة في ممارسة أعمالها».

ويمكننا أن نخلص من هذا النص إلى أن المشرع الدستوري ـ برغم نصه لأول مرة في الفصل الخامس من الدستور على المحكمة الاتحادية العليا وتنظيمها في المواد من رقم ٩٥ الى ١٠١ ـ فإنه كان يتوقع سلفاً بأن انشائها وممارسة اختصاصاتها وترتيب الآثار المختلفة على الأحكام الصادرة عنها لن يجد سبيله للتطبيق العملي إلا بصدور ذلك القانون المشار إليه، وهو ما حدث بالفعل عندما أصدر قانون المحكمة الاتحادية العليا بعقب النص الدستوري المنشىء لها بقرابة ثلاث سنوات وبالتحديد في ٢٥ يوليو عام ١٩٧٣.

أما عن الملامح الدستورية التي تتعلق بتحديد دور المحكمة الاتحادية العليا كهيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها كما قررت المادة ٩٩ فإنها تتلخص في إنفرادها دون غيرها من الجهات القضائية برقابة دستورية كل من القوانين واللوائح فضلا عن الاختصاص بتفسير النصوص الدستورية وما يسنده إليها قانون إنشاؤها من اختصاصات أخرى (المادة ٩٩ من الدستور بالفقرات من رقم ٥ الى ٩)[١٣٧].

وأما فيما يتصل بتشكيل المحكمة وأوضاع أعضائها وضماناتهم ومساءلتهم تأديبياً فقد اسند الدستور المؤقت ذلك إلى القانون الصادر بانشائها وفقاً لنص المادتين ٩٦ و٩٧ منه، كما تولت المادة ١٠١ تحديد الآثار المترتبة على أحكامها المتعلقة بالفصل في

---

(١٣٧) م٩٩ من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١:

٥ ـ مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

٦ ـ الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج وجرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية لاحدى السلطات الاتحادية وجرائم تزييف العملة.

٧ ـ تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الامارات.

٨ ـ تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في امارة وهيئة قضائية في امارة أخرى وتنظم القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي.

٩ ـ أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال اليه بموجب قانون اتحادي».

دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عند ثبوت مخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية، وذلك بنصها على أن «أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة. واذا ما قررت المحكمة عند فصلها في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح أن تشريعاً اتحادياً ما جاء مخالفاً لدستور الاتحاد، أو أن التشريع أو اللائحة المحلية موضوع النظر يتضمنان مخالفة لدستور الاتحاد أو لقانون اتحادي تعين على السلطة المعنية في الاتحاد أو في الامارات بحسب الأحوال المبادرة الى اتخاذ ما يلزم من تدابير لازالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها».

ويتضح مما ورد بعجز هذه المادة صحة وجهة نظرنا السابق ابداؤها بشأن غلبة اسلوب الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية في رقابة الدستورية بدولة الامارات على غيره من أساليب الرقابة المقابلة.

الفرع الثاني

مبادىء تنظيم السلطة القضائية الاتحادية
في القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٣

عمل قانون السلطة القضائية الاتحادية المطبق حالياً على وضع تنظيم شامل للقضاء على المستوى الاتحادي لا يتعارض في مبادئه مع تلك المقابلة في قوانين تنظيم القضاء بالامارات المختلفة، وبحيث يمتنع في ظل أحكامه كل من ظاهرتي النقص أو القصور في المعالجة التشريعية، فضلاً عن التضارب والتنازع بين كل من الاختصاصيين القضائيين الاتحادي والمتعلق بكل إمارة على حدة[١٣٨].

وقد جاء ذلك تحقيقاً للرغبة الدستورية المعلنة بوضوح في مجال تنظيم السلطة القضائية في الدولة على مستوى كل من دولة الاتحاد والامارات الأعضاء فيها والتي يمكن بلورتها في المبادىء الثلاثة التالية:

---

(١٣٨) روعي عند اصدار القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ في شأن تنظيم السلطة القضائية الاتحادية ما سبق أن تقرر من أحكام في كل من القوانين الاتحادية التالية متعلقاً بنصوصه:

- القانون الاتحادي رقم ١ لسنة ١٩٧٢ في شأن اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء والقوانين المعدلة له.
- القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا والقوانين المعدلة له.
- القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ في شأن انشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الامارات اليها.
- القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨ بتنظيم حالات واجراءات الطعن بالنقض أمام المحكمة الاتحادية العليا.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ١٩٧٣ بنظام وزارة العدل.

١ - تولي قضاء الامارات لجميع المسائل القضائية التي لا تندرج في اختصاص الجهات القضائية الاتحادية. وهو ما يعني ان الاختصاص العام والولاية القضائية العامة ثابتة لمحاكم الامارات كل على حدة في نطاق اختصاصيها النوعي والمكاني، وأن اختصاص القضاء الاتحادي محدد على سبيل الحصر.

٢ - نقل كل أو بعض الاختصاصات الثابتة للقضاء المحلي بكل إمارة على حدة إلى المحاكم الاتحادية لا يتم إلا بناء على قانون اتحادي يصدر بذلك في ضوء الاختيار الحر للإمارة المعنية وليس رغماً عن ارادتها، وهو الأمر الذي يؤكد الحقيقة الواردة بالمبدأ الأول من أن القضاء المحلي هو صاحب الاختصاص العام والأصيل.

٣ - اختصاص المحاكم الاتحادية بالفصل استئنافياً في أحكام القضاء المحلي بمختلف تخصصاته الجزائية والمدنية والتجارية بموجب أحكام نهائية غير قابلة للطعن أو اعادة النظر هذا ولقد تضمن القانون الاتحادي للسلطة القضائية ثمانية أبواب عالج في موادها التفصيلية التي بلغت في تعدادها ٩٤ مادة كافة الأوضاع التالية:

١ - استقلال القضاء وانشاء المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي (المواد من رقم ١ إلى رقم ٨).

٢ - في المحاكم الاتحادية، سواء فيما يتعلق بأنواعها وترتيبها وولايتها ونظامها أو سواء فيما يتصل بالجلسات والأحكام. (المواد من رقم ٩ إلى رقم ١٧).

٣ - في القضاة سواء بالنسبة لتعيينهم أو ترقياتهم أو نقلهم وأقدميتهم ومرتباتهم أو سواء فيما يختص بحصانة القضاة وأسباب انتهاء ولايتهم أو سواء فيما يتعلق بواجبات القضاة أو سواء أخيراً فيما ينصب على مساءلة رجال القضاء. (المواد رقم ١٨ إلى رقم ٥٤).

٤ - في النيابة العامة سواء فيما يتصل بالأحكام العامة لوظائفهم أو سواء في مجال تعيينهم وترقياتهم ونقلهم وأقدمياتهم ومرتباتهم وأسباب انتهاء خدمتهم أو سواء في شأن مساءلتهم تأديبيا. (المواد من رقم ٥٥ إلى رقم ٧٢).

٥ - في التفتيش القضائي وتقاريره الخاصة بكل من القضاة وأعضاء النيابة العامة (المواد من رقم ٧٣ إلى رقم ٧٦).

٦ ـ في أعوان القضاء من العاملين غير الفنيين الاداريين (المواد من رقم ٧٧ إلى رقم ٨١).

٧ ـ في الموظفين الاداريين والكتبة بالنيابة العامة الاتحادية (المواد من رقم ٨٢ إلى رقم ٨٦).

٨ ـ في الأحكام العامة والانتقالية والختامية (المواد من رقم ٨٧ إلى رقم ٩٤).

ولقد صدرت بعقب قانون تنظيم السلطة القضائية الاتحادية عدة قوانين اتحادية معدلة له منها القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٦ والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٦، وسوف نعرض فيما يلي تباعاً لما يتعلق بممارسة الاختصاص القضائي من البنود السابقة بوصفها صلب السلطة أو الوظيفة القضائية وهو ما يعنينا في عرضنا الشامل للسلطات العامة في الدولة، وبوصفها تعبيراً عن أوامر السلطة الواجبة الطاعة والاذعان في مجال العدالة والفصل في المنازعات بين المتقاضين.

أولاً: في استقلال القضاء والمجلس الأعلى للقضاء الاتحادي:

١ ـ تطبيقاً لما ورد بنص المادة ٩٤ من الدستور نصت المادة الأولى من قانون السلطة القضائية الاتحادية على مبدأ استقلال القضاة وعدم خضوعهم في أداء واجباتهم لغير سلطان الشريعة الاسلامية والقوانين المرعية وضمائرهم، ويحظر على كافة الاشخاص أو السلطات الأخرى التدخل في أعمالهم.

٢ ـ كما بينت المادة الأولى في فقرتها الثانية مكونات السلطة القضائية الاتحادية والتي تشمل كل من المحاكم الاتحادية والنيابة العامة الاتحادية.

٣ ـ يتكون المجلس الأعلى للقضاء من ستة أعضاء بخلاف رئيس المجلس وهو وزير العدل والشئون الاسلامية والأوقاف ويمثل الأعضاء شاغلو وظائف وكيل وزارة العدل ورئيس المحكمة الاتحادية العليا والنائب العام ومدير ادارة التفتيش القضائي وأقدم رؤساء كل من المحاكم الاستئنافية والابتدائية والاتحادية. (المادة الثانية).

ـ ويحل محل هؤلاء الأعضاء في حالة غيابهم بترتيبهم السابق القائم بأعمال وكيل الوزارة وأقدم قضاة المحكمة الاتحادية العليا والمحامي العام الأول وأقدم المفتشين القضائيين الأول وأقدم رؤساء كل من المحاكم الاتحادية الاستئنافية أو الاتحادية الابتدائية. (المادة الثالثة).

ـ وتعقد جلسات المجلس في وزارة العدل أو أي مكان آخر يتفق عليه، كما لا تصح الاجتماعات إلا بحضور رئيس المجلس وأربعة من أعضائه على الأقل، ومداولاته سرية وتصدر قراراته بأغلبية الأصوات ويرجح الجانب الذي منه الرئيس عند تساوي الأصوات. (المادة الرابعة).

هذا ويقوم مدير الدائرة الفنية بوزارة العدل بأعمال الأمانة العامة للمجلس ويكون مقرراً له (المادة الخامسة).

٤ ـ فيما يتعلق باختصاصات المجلس الأعلى للقضاء فقد وردت بالمادة السادسة من القانون بالتحديد في مجالين أساسيين هما ابداء الرأي في المسائل الخاصة بالقضاة وبالنيابة العامة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير النظم القضائية، فضلاً عن ابداء الرأي في ترقيات القضاة وأعضاء النيابة العامة واعاراتهم وندبهم. كما أطلقت الفقرة ثالثاً من نفس المادة اختصاص المجلس الأعلى بشأن كل ما يعهد به إليه القانون من إختصاصات أخرى. وللمجلس في سبيل القيام باختصاصاته السابقة الاستعانة بمن يرى استيضاحهم بشأنها أو بالبيانات والأوراق الخاصة بذلك (المادة السابعة)، كما يكون له حق تأليف لجان من بين أعضائه يفوضها في ممارسة بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين والترقية والنقل (المادة الثامنة).

ثانياً: في المحاكم الاتحادية (تكوينها ـ اختصاصاتها ـ مقار عملها ـ نوعية أحكامها ـ الجلسات والأحكام)

١ ـ القضاء الاتحادي ذو تركيب ثلاثي يضم كل من المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الاستئنافية والمحاكم الابتدائية الاتحادية وذلك على الترتيب، وهو ما يعني قيام

المحكمة الاتحادية العليا بدور قضاء النقض أساساً واضطلاع المحاكم الاستئنافية الاتحادية بدور قضاء الاستئناف واعتبار المحاكم الابتدائية الاتحادية بمثابة محاكم أول درجة على المستوى الاتحادي (المادة التاسعة).

ويلاحظ أن الدستور المؤقت كان قد حدد نوعين من المحاكم الاتحادية بالمادة ٩٥ منه هما المحاكم الاتحادية الابتدائية والمحكمة الاتحادية العليا وهو ما يفيد ان انشاء المحاكم الاتحادية الاستئنافية من جانب قانون السلطة القضائية الاتحادية رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ قد أوجد درجة متوسطة من المحاكم فيما بين النوعين المحددين بالدستور لتتولى مهام الاستئناف في الأحكام وفقاً لما سيرد ايضاحه بشأن تحديد اختصاصاتها.

- وأما فيما يتعلق بتشكيل تلك المحاكم فوفقاً لنص المادة ٩٦ من الدستور تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جميعاً عن خمسة، على حين تؤلف المحاكم الاستئنافية من رئيس وعدد كاف من القضاة (المادة ١٢ من القانون) وهو نفس ما تقرر بالنسبة لتكوين المحاكم الابتدائية بنص المادة الحادية عشرة من القانون.

٢ ـ أما عن اختصاصات المحاكم الاتحادية بأنواعها الثلاثة السابقة، فقد حددتها المادة العاشرة من القانون في ضوء معيارين أساسيين أحدهما ما ورد متعلقاً بهذا الشأن من نصوص بالدستور، والآخر مترتب على ما يتم نقله إليه إختيارياً من اختصاصات ثابتة أصلاً للهيئات القضائية المحلية.

وبذلك تصبح المحكمة الاتحادية العليا مختصة بما ورد النص عليه تفصيلاً بالبنود التسع المنصوص عليها بالمادة ٩٩ من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١.

وأما المحاكم الابتدائية الاتحادية فتصبح مختصة في ضوء البنود الثلاثة المحددة بنص المادة ١٠٢ من الدستور بنظر كافة المنازعات المدنية والتجارية والادارية بين الاتحاد والأفراد، والجرائم المرتكبة ضمن حدود العاصمة الاتحادية بإستثناء المندرج منها في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وقضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد في العاصمة الدائمة.

ويلاحظ أن اختصاص المحاكم الاتحادية هنا «مكاني» في الدرجة الأولى محدود بنطاق عاصمة الاتحاد أو بدائرة الامارة التي يوجد لها مقر بها في حالة وجود دوائر فرعية لها بتلك الامارة (المادة الحادية عشرة من القانون).

واخيراً وفميا يتعلق باختصاص المحاكم الاتحادية الاستئنافية فهي بحسب مسماها جهة قضاء استئنافي تم انشاؤها لتولي هذا الاختصاص والذي كان مسنداً مسبقاً لاحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة ١٠٣ من الدستور، وتقرر الفقرة الرابعة من المادة ١٢ من القانون في هذا الصدد «وتختص المحاكم الاتحادية الاستئنافية بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانوناً الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية ومن الهيئات القضائية المحلية بحسب الأحوال كما تنظر في المنازعات الأخرى وفق القوانين النافذة».

٣ ـ بالنسبة لتحديد مقار عمل المحاكم الاتحادية المختلفة وعقد جلساتها فقد تحدد ذلك أساساً بمقر عاصمة الاتحاد ويجوز عقدها استثناءً في أحوال الضرورة في أية عاصمة من عواصم الامارات (المواد ١٠٠ من الدستور بالنسبة للمحكمة الاتحادية العليا، ١١ و١٢ من قانون انشاء السلطة القضائية الاتحادية بالنسبة لكل من المحاكم الابتدائية والاستئنافية الاتحادية على الترتيب).

٤ ـ صرح الدستور في المادة ١٠١ منه بأن تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة وهو ما قرره قانون انشاء السلطة القضائية الاتحادية بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الاستئنافية الاتحادية في عجز المادة ١٢ منه.

٥ ـ وأخيراً فيما يتصل بنظام الجلسات واصدار الأحكام، فقد حرص القانون كقاعدة عامة على الالتزام بمبدأ عقد الجلسات علانية ما لم توجد ضرورة تقضي بخلاف ذلك وأن تصدر الأحكام علنية في جميع الأحوال (المادة الرابعة عشرة) كفالة وضماناً للرقابة العامة على حسن سير مرفق القضاء والعدالة في أداء مهامه. وعلى أن تصدر

الأحكام باللغة العربية وأن تستخدم في ادارة الجلسات وسماع الشهود والخصوم بعد حلف اليمين (المادة الخامسة عشرة)، كما تصدر هذه الأحكام وتنفذ بإسم رئيس الدولة (المادة السادسة عشرة) وبالأغلبية ما لم يلزم الاجماع بنص قانوني صريح ومسبب (المادة السابعة عشرة).

ثالثاً: في تنظيم السلك الوظيفي للقضاة: (التعيينات - الترقيات - النقل - الأقدمية - المرتبات - الواجبات):

١ - ضمن القانون الباب الثالث منه كافة الأحكام الخاصة بقضاة المحاكم الاتحادية على اختلاف درجاتهم، ففيما يتعلق بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وأقدميتهم ومرتباتهم (مواد الفصل الأول من المادة الثامنة عشرة إلى المادة ٣٠) حدد شروطاً ستة لتولي القضاء الاتحادي هي الذكورة والاسلام والتمتع بالأهلية الكاملة من ناحية أولى، وحمل جنسية الامارات العربية من ناحية ثانية، وبلوغ سن الثلاثين بالنسبة لرؤساء وقضاة المحاكم الابتدائية والخامسة والثلاثين بالنسبة لقضاة المحاكم الاستئنافية والأربعين بالنسبة لرؤساء المحاكم الاستئنافية ورئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا من ناحية ثالثة، والحصول على المؤهل العلمي اللازم لممارسة اختصاصاتهم القضائية وهو الاجازة في الشريعة الاسلامية أو القانون المعترف بها من ناحية رابعة، ومضي مدد معينة في الأعمال القانونية أو القضائية تقدر بعشرين عاماً على الأقل للتعيين في وظائف رئيس المحكمة العليا وقضاتها ورؤساء محاكم الاستئناف، وأربعة عشرة سنة للتعيين في وظائف قضاة المحاكم الاستئنافية وعشر سنوات للتعيين في وظائف قضاة فئة (أ) وثماني سنوات للتعيين في وظائف قضاة فئة (ب) وأربع سنوات للتعيين في وظائف قضاة مساعدين فئة (أ) من ناحية خامسة، وأن يكون من ناحية سادسة وأخيرة محمود السيرة حسن السمعة لم يسبق الحكم عليه قضائياً أو تأديبيا ما لم يرد إليه اعتباره أو يمحي الجزاء التأديبي. (المادة الثامنة عشرة).

- هذا وقد استثنت المادة التاسعة عشرة من الشرط الثاني الخاص بالجنسية رعايا الدول العربية وأجازت تعيين من استوفى بقية الشروط منهم في الوظائف القضائية

الاتحادية، كما استثنت المادة العشرون مواطني الامارات العربية من شرط السن المحدد بالبند الثالث فضلاً عن شرط المدة المقرر بالبند الخامس أيضاً وذلك بتخفيضه إلى النصف بالنسبة إليهم، وهو اتجاه لا غبار عليه ـخلال المرحلة الانتقالية التي تمر بها الدولة ـفي سعيها نحو احلال سياسة التوطين في وظائفها العامة بصفة شاملة وفي وظائف العدالة والقضاء بصفة خاصة.

ـ وأما عن أداة التعيين في الوظائف القضائية الاتحادية فهي بالنسبة لرئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا مرسوم يصدره رئيس الدولة بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ٩٦ من الدستور) والمرسوم الاتحادي الصادر من رئيس الدولة بناء على اقتراح وزير العدل والشئون الاسلامية والأوقاف لبقية القضاة.

٢ ـ تتم ترقية القضاة الاتحاديين للوظائف الأعلى مباشرة من تلك الشاغلين لها بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، ودون أن يخل ذلك بالقرارات الصادرة بشأن تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية والاستئنافية دون أخذ رأي المجلس (المادة ٢٢).

٣ ـ تحدد أقدمية القضاة بموجب تاريخ المرسوم الصادر بتعيينهم أو القرار الصادر بترقيتهم ما لم ينص فيه على تاريخ آخر وذلك بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، ويراعى في تحديد الأقدمية أسبقية ورود اسم القاضي في المرسوم أو القرار عند تعدد المعينين أو المرقيين. (المادة ٢٣).

٤ ـ وفيما يتعلق بالمرتبات والعلاوات وسائر المستحقات المالية للقضاة فيسري عليهم الجدول الخاص الملحق بهذا القانون وفقاً لما يصدره مجلس الوزراء (المادة ٢٤).

٥ ـ فيما يتصل بالاعارة والندب (المادة ٢٥) والنقل (المادة ٢٧) والندب من دائرة قضائية لأخرى (المادة ٣٠) فيتم ذلك بقرار من وزير العدل وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء بصدد الندب لجهة خارج القضاء والنقل من محكمة لأخرى، ويحدد الندب المنصوص عليه بالمادة ٣٠ من دائرة لأخرى بمدة أقصاها ثلاثة شهور ومن محكمة لأخرى بمدة أقصاها ستة شهور.

٦ ـ أفرد القانون الفصل الثاني من بابه الثالث لتحديد الأحكام الخاصة بحصانة القضاة واسباب انتهاء ولايتهم وذلك بمجموعة المواد من رقم ٣١ إلى ٣٤.

ـ تقرير الضمان الدستوري للقضاة بعدم القابلية للعزل، وعدم انتهاء ولايتهم القضائية إلا في حالات سبع خاصة بالوفاة والاستقالة وانتهاء التعاقد أو الاعارة وبلوغ سن التقاعد وثبوت العجز عن أداء مهام الوظيفة والفصل التأديبي واسناد مناصب أخرى غير قضائية إليهم. (المادة ٣١).

ـ وحددت المادة ٣٢ سن التقاعد بخمسة وستين سنة، ويجوز مدها استثناء بما لا يجاوز ثلاث سنوات بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء.

ـ وتعد الاستقالة مقبولة بانقضاء شهر على تقديمها ما لم تكن مقترنة بشرط وذلك بموجب قرار يصدره وزير العدل ويسوي المعاش على أساس آخر مرتب أو مكافأة كان يتقاضاها القاضي (المادة ٣٢).

ـ إعمالاً للإعتبارات الإنسانية يجوز للمجلس الأعلى للقضاء اضافة مدة خدمة اعتبارية للمدة الفعلية للخدمة بالنسبة للقضاة الذين انتهت ولايتهم بسبب العجز أو الوفاة بحيث لا تتجاوز المدة المتبقية لهم على بلوغ سن التقاعد (المادة ٣٤).

٧ ـ حددت المواد من رقم ٣٥ إلى ٣٩ بالفصل الثالث من الباب الثالث أهم واجبات القضاة، فحظرت عليه ممارسة الأعمال التجارية أو تلك الغير متفقة مع استقلال القضاء وكرامته (المادة ٣٥)، أو الاشتغال بالعمل السياسي (المادة ٣٦)، أو إفشاء سرية المداولات أو ابداء الرأي في القضايا المنظورة (المادة ٣٧)، أو الجلوس مجلس القضاء في دعاوى تربطه بالخصوم فيها قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أو مع ممثل الدفاع أو الادعاء (المادة ٣٨). هذا ويؤدي القضاة قبل مباشرة ولايتهم وطبقاً للمادة ٣٩ أمام وزير العدل اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أحكم بالعدل دون خشية أو محاباة وأن أخلص لدستور دولة الامارات العربية المتحدة وقوانينها».

٨ ـ وأخيراً فقد خصص القانون الفصل الرابع من الباب الثالث بمواده من رقم ٤٠ الى ٥٤ لمعالجة مساءلة رجال القضاء وتأديبهم عما يرتكبونه من مخالفات مسلكية ومحظورات وفقاً للفصل الثالث من هذا الباب . ولقد أسندت سلطة تأديبهم على اختلاف درجاتهم إلى مجلس تأديب يرأسه رئيس المحكمة الاتحادية العليا وبعضوية أقدم أربعة من قضاتها (المادة ٤١).

ولقد حددت المادة ٤٩ أنواع العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على القضاة وحصرتها في اطار كل من اللوم فالتخطي في الترقية لمرة واحدة وأخيراً النقل لوظيفة غير قضائية ذات درجة ومرتب أقل . ويصدر القرار التنفيذي من وزير العدل بعد ابلاغ المجلس له (المادة ٥٠).

كما وتزول الولاية القضائية عن القاضي عند توقيع الفصل عليه أو جزاء النقل لغير الوظائف القضائية (المادة ٥٠)، ولا يؤثر الحكم الصادر على حقوق القاضي المالية في المعاش أو المكافأة في هذه الحالة (المادة ٥١).

ولقد حرصت المادة ٥٢ على مبدأ حصانة القضاة ضد القبض أو الحبس في غير حالات التلبس بالجريمة، واستلزمت في هذه الأخيرة أن يتم ابلاغ الهيئة القضائية المعنية خلال أربع وعشرين ساعة، وأنه لا تتخذ في مواجهتهم أية اجراءات للتحقيق أو رفع الدعوى ضدهم إلا بإذن من هذه الهيئة، كما تنفذ العقوبات الموقعة عليهم في أماكن خاصة ومستقلة عن غيرهم.

رابعاً: في النيابة العامة (تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وأقدميتهم ومرتباتهم وانتهاء خدمتهم ومساءلتهم):

وردت الأحكام الخاصة باختصاص وتبعية وتعيين وترقية ونقل وأقدمية ومرتبات وانتهاء خدمة ومساءلة أعضاء النيابة العامة بالباب الرابع من القانون بالمواد من رقم ٥٥ إلى رقم ٧٢.

١ ـ فهم المختصين دون غيرهم بتحريك الدعوى الجنائية ما لم ينص القانون على غير ذلك (المادة ٥٥)، ويشغلون على الترتيب وظائف النائب العام والمحامي العام الأول وعدد من المحاميين العامين ورؤساء النيابة العامة ووكلائها ومساعديها، ويحل بعضهم محل البعض على الترتيب السابق في ممارسة وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم الاتحادية (المادة ٥٦)، و ويخضعون رئاسياً لوزير العدل والشئون الاسلامية والأوقاف في الرقابة والاشراف عليهم (المادة ٥٧).

٢ ـ ويشترط لتعيين أعضاء النيابة العامة نفس الشروط السابقة بالنسبة للقضاة والواردة بالمادة ١٨ من القانون باستثناء شرط السن فيجب ألا يقل سنه عند التعيين عن احدى وعشرين سنة (٣/٥٨) كما يمكن تعيينهم استثناءً من الشرط الخاص بالجنسية الوطنية من بين رعايا الدول العربية بطريق الاعارة أو التعاقد (المادة ٥٩)، كما تختصر المدد اللازمة للتعيين في وظائف النيابة المختلفة بالنسبة لمواطني الدولة إلى النصف (المادة ٦٠). هذا ويعين كل من النائب العام والمحامي العام الأول والمحامين العامين ورؤساء النيابة العامة ووكلائها لأول مرة بمرسوم، ويعين مساعدي النيابة بقرار من وزير العدل (المادة ٦١).

٣ ـ تكون ترقية أعضاء النيابة العامة بالاختيار وعند تساوي الكفاية تراعى الأقدمية، ويصدر قرار بها من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء وبناء على اقتراح النائب العام (المادة ٦٢ معدلة). وتحتسب أقدمية أعضاء النيابة من تاريخ المرسوم أو القرار الصادر بترقيتهم ما لم ينص فيه على تاريخ آخر، فإذا تعدد المرقين للوظائف الأعلى احتسبت الأقدمية وفقاً لأسبقية ترتيب أسمائهم (المادة ٦٣).

٤ ـ أداء القسم قبل مباشرة وظائف النيابة أمام وزير العدل بإستثناء النائب العام الذي يؤديه أمام رئيس الدولة (المادة ٦٤).

وللنائب العام اختصاص اتحادي شامل في الجرائم الماسة بمصالح الاتحاد، وأما الجرائم الأخرى فإختصاصة محدد اقليمياً بالنطاق الاقليمي للقضاء الاتحادي، ويحدد

وزير العدل بقرار منه دوائر اختصاص باقي أعضاء النيابة بناء على اقتراح النائب العام وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء. (المادة ٦٥).

٥ ـ تتم الاعارة والندب الداخليين أو الخارجيين لأعضاء النيابة العامة بقرار من وزير العدل بعد موافقة النائب العام وأخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء (المادة ٦٦).

٦ ـ تتماثل الأحكام المطبقة على أعضاء النيابة العامة مع تلك المعمول بها بالنسبة للقضاة فيما يتعلق بتحديد فئاتهم وتدرجهم ومرتباتهم وعلاواتهم وبدلاتهم وتعويضاتهم (المادة ٦٧)، وفيما يتصل بعدم قابليتهم للعزل (المادة ٦٨)، وفيما يختص بتقاعدهم (المادة ٦٩)، وفيما ينصب على واجباتهم الوظيفية (المادة ٧٠)، وبالنسبة لمساءلتهم فيوقع وزير العدل عليهم عقوبة التنبيه الشفهي أو المكتوب (المادة ٧١)، كما تسري بشأنهم كافة أحكام مساءلة القضاة المنصوص عليها بالمواد من ٤١ إلى ٥٤ (المادة ٧٢).

خامساً: في التفتيش القضائي:

عنيت مجموعة المواد من رقم ٧٣ إلى ٧٦ بالباب الخامس من قانون تنظيم السلطة القضائية الاتحادية ببيان الأحكام المتعلقة بالتفتيش القضائي، سواء فيما يتعلق بتكوين دائرتها التابعة لوزير العدل والمكلفة بأعمال التفتيش العام على المحاكم الاتحادية الاستئنافية والابتدائية والنيابة العامة للتأكد من مدى حسن سير العمل فيها وانتظامه وللتحقيق فيما يقدم من شكاوى ضد رجال القضاء والنيابة، وعلى أن يصب عملها من خلال وزير العدل في المجلس الأعلى للقضاء (المادة ٧٣). أو سواء في تقدير كفاية القضاة وأعضاء النيابة وهو الأمر الذي علق عليه القانون أمر ترقياتهم، بحيث لا يرقى للدرجة الأعلى الحاصل من بينهم في تقرير كفايته على تقدير أدنى من فوق المتوسط (المادة ٧٤). هذا ويمنح القاضي أو عضو النيابة الحق في التظلم من تقرير التفتيش خلال خمسة عشرة يوماً من اخطاره به، لتنظره وتفصل فيه الهيئة المشكل منها مجلس التأديب بقرار نهائي (المادة ٧٥).

وأما من لم تشملهم الحركة القضائية في الترقيات من القضاة وأعضاء النيابة العامة فيتم اخطار وزير العدل لهم بذلك قبل عرض مشروع الحركة بثلاثين يوماً، ولهم حق التظلم أمام التفتيش القضائي خلال خمسة عشرة يوماً من اخطارهم، وتعرض التظلمات على المجلس الأعلى للقضاء للفصل فيها بقرار نهائي قبل اجراء الحركة القضائية وبعد اجراء التحقيقات اللازمة في هذا الشأن (المادة ٧٦).

سادساً: في أعوان القضاء والموظفين الاداريين والكتبة بالنيابة العامة:

١ ـ حدد القانون في الباب السادس منه بالمواد من رقم ٧٧ إلى ٨١ أعوان القضاء من الموظفين الاداريين والمترجمين والمحضرين والكتبة (المادة ٧٧)، واكتفى القانون ببيان أوضاعهم التأديبية من حيث المجلس التأديبي وتوقيع عقوبة الانذار عليهم (المادة ٧٨)، فضلا عن ادائهم القسم قبل مباشرة أعمالهم (المادة ٧٩)، وحظر اشتغالهم ـ في نطاق ما يؤدونه من أعمال ـ بالموضوعات المتعلقة بذويهم وأصهارهم وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة فما أدنى (المادة ٨٠)، وعلى أن يطبق بشأنهم في غير الأوضاع السابقة كافة القواعد والأحكام المنصوص عليها بقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية (المادة ٨١).

٢ ـ سار القانون على نفس المنهج السابق فيما يتعلق بالقواعد والأحكام المطبقة على الموظفين الاداريين والكتبة بالنيابة العامة الاتحادية وتنظيم أوضاعهم الوظيفية، وذلك بأن الزمهم بأداء قسم ممارسة المهنة قبل البدأ في مباشرتها (المادة ٨٣)، وحدد مساءلتهم تأديبياً أمام مجلس مشكل من رئيس نيابة وأحد وكلائها وأحد موظفي وزارة العدل لا تقل درجته عن الموظف محل المساءلة، كما نص على توقيع عقوبة الانذار عليهم وامكانية التظلم منها أمام وزير العدل (المادة ٨٤)، فضلاً عن سريان الحظر الوارد بنص المادة ٨٠ من القانون في مواجهتهم (المادة ٨٥)، وعلى أن يسري عليهم كافة الأحكام والقواعد الواردة بقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية فيما وراء ذلك (المادة ٨٦).

سابعاً : الأحكام الختامية :

١ ـ يعد من أهم ما ورد من قواعد بالأحكام الختامية لقانون انشاء وتنظيم السلطة القضائية الاتحادية نص المادة ٨٨ الذي جعل من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وجميع القوانين والأنظمة المتعلقة بالتوظيف بمثابة القانون العام الواجب السريان بشأن رجال القضاء الاتحادي والنيابة العامة في حالة عدم وجود أي نص خاص في هذا الشأن بذلك القانون الخاص بهم، وذلك ما يحقق من ناحية تلافي ما قد يكتنفه التنظيم الخاص بهم من ثغرات أغفلها المشرع، وليوحد من ناحية أخرى في الأوضاع والأحكام ـ إلى حد ما ـ فيما بين شاغلي الوظائف الاتحادية.

٢ ـ كذلك فقد اسند القانون أمر اصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه إلى الوزير المختص وهو وزير العدل وفقاً لما يجرى عليه العمل في هذه الأحوال من ايكال أمر الأحكام التطبيقية والتفصيلية في القوانين إلى الوزارات والوزراء المختصين كل في مجال تخصصه.

٣ ـ وأخيراً فقد حرص المشرع على ارجاء تطبيق القانون، ودخوله إلى دائرة السريان فلم يأخذ بالنفاذ الفوري المباشر لأحكامه وذلك حين نص صراحة بالمادة ٩٤ الختامية فيه على أن يعمل به بعد انقضاء شهر من تاريخ نشره.

المبحث الثاني

أعضاء السلطة التنفيذية واختصاصاتهم

تطلق تسمية السلطة التنفيذية ـ وفقاً للخطأ الشائع الاستعمال ـ على السلطة الحكومية التي تمارس الاختصاصات القانونية والسياسية للدولة والتي يمكن من خلالها أن نضع أيدينا على الأشكال التي تتخذها الجهات والهيئات الحكومية في التطبيق العملي.

وبصفة عامة وقبل أن نتطرق للحديث عن التركيب والاختصاصات المختلفة للسلطة التنفيذية، نجد أنها مكلفة بتحديد السياسة العامة للدولة والعمل على وضعها موضع التنفيذ من خلال ما تضطلع باصداره من قرارات عديدة في هذا الصدد، فهي تقر وتتبنى بادىء ذي بدء مشروعات القوانين اللازمة لتحقيق تلك السياسة، كما تتبنى عملية وضع اللوائح الإدارية ـعلى اختلاف أنواعها ـ الكفيلة بتطبيق القوانين كما تقوم بإصدار القرارات الرئاسية، فضلا عن التصرفات القانونية والأعمال المادية الفردية اللازمة لوضع القواعد العامة غير الشخصية موضع التنفيذ، ومن هذا القبيل إبرام المعاهدات والاتفاقيات وإصدار قرارات التعيين للعاملين بمختلف الوظائف والأعمال.

وهي تقوم أخيراً باتخاذ القرارات والتصرفات الكفيلة بضمان حسن سير العمل بالمرافق العامة وانتظامها وذلك طبقاً وفي ضوء الاحتياجات المتعلقة بمسئوليات الدولة في هذا الصدد، وتتسم هذه القرارات وتلك التصرفات بترتيب نتائج مادية بالغة التأثير والأهمية في المجالات المختلفة لنشاطات الدولة ومن هذا القبيل القرارات الصادرة بإرسال القوات المسلحة إلى حدود الدولة أو توزيع قوات الشرطة على أنحاء الاقليم ونقلها من مكان إلى آخر أو التفاوض والتوقيع على المعاهدات التي تشكل بداهة جانباً أساسياً من الاختصاصات التنفيذية.

ومن البديهي أن هذه الوظائف التنفيذية يتم اتخاذها وتطبيقها أسوة بغيرها من الأعمال والاختصاصات ـتحت رقابة السلطة التشريعية، وإن كانت تلك الرقابة لا يمكن زيادتها عن معدل معين يتسم بالمعقولية بسبب تعقيد وسرية العلاقات فيما بين الدول، وبفعل الصعوبات التي لا يمكن تذليلها في الغالب والمترتب عليها وجوب إعادة البحث من جديد حول موضوع المعاهدات الخاضعة لتصديق البرلمان.

هذا ويمكن ممارسة الاختصاصات الحكومية بواسطة هيئات متعددة ومتنوعة الأشكال بغض النظر عما إذا كنا بصدد نظام سياسي ليبرالي أم استبدادي أم خليط بين العديد من أشكال الحكومات، وأياً ما كانت صفة التركيز للسلطة بين يدي فرد واحد أو الاعتناق لمبدأ السلطة التنفيذية الجماعية، أو أخيراً الأخذ باسلوب وسط يمزج بين الشكلين السابقين الفردي والجماعي[١٣٩].

ونرى من الواجب علينا قبل الخوض في تفصيلات البحث المتعلق بأعضاء واختصاصات السلطة التنفيذية أن نحسم المشكلة اللغوية المتصلة بالاصطلاح المستخدم أو الذي يجب استخدامه للتعبير عن السلطة التنفيذية التي أسند إليها الدستور وظيفة منحصرة في إطار تطبيق أوامر السلطتين التشريعية والقضائية إما طواعية واختياراً سواء بالوسائل المادية أو القانونية وإما إجباراً بما تتمتع به من أسباب القوة المادية الملزمة داخل المجتمع والتي لا تدانيها بشأنها أية سلطة أو هيئة بداخله.

هذا ولقد سبق أن أوضحنا في مقدمة الحديث عن السلطة التنفيذية أنه قد شاع خطأ استخدام هذا الاصطلاح للدلالة على الحكومة، ونجد أصل ذلك عند «مونتسكيو» ورجال الثورة الفرنسية الذين ساد لديهم فهم مؤداه حصر دور الحكومة في إطار كونها منفذه لما يصدره البرلمان من تشريعات أو قرارات وما تتخذه السلطة القضائية من أحكام[١٤٠] وهو

---

(١٣٩) يقال أن هناك ثنائية أو ازدواج في التركيب العضوي للسلطة التنفيذية عندما يتم تقسيم اختصاصاتها فيما بين رئيس الدولة غير المسئول سياسياً بصفة عامة وبين الحكومة المسئولة سياسياً عن أعمال السلطة التنفيذية أمام البرلمان.

(140) JEAN ROCHE, 1973, op. cit., P.11.

ـ«يذهب الى أن السلطة التنفيذية بالمعنى الضيق للعبارة مهمتها تنفيذ القوانين، وهو ما يعني انها سلطة تابعة وخاضعة للسلطة التشريعية».

أمر غير صحيح من وجهتي النظر القانونية والعملية أياً ما كانت دعاوى القائلين بهذا المضمون للوظيفة التنفيذية ، وبرغم ذلك الفهم الخاطىء لمدلول السلطة التنفيذية فقد ظل هذا التعبير سائداً ومستخدماً لا يمكن الاستغناء عنه في المؤلفات القانونية والعملية ، وإن حاول البعض تبرير ذلك بالقول بأن الحكومة تنفذ ما فوضها فيه الشعب -صاحب السلطة الحقيقي- أسوة بالسلطة التشريعية على أن يترك للحكومة الحرية التامة في التصرف وهو أمر هي في أمس الحاجة إليه للقيام بتنفيذ ذلك التفويض وتلك الوكالة . ومع ذلك فإن هذا التبرير لم يصادف قبولاً لدى كل من الفقه التقليدي أو المعاصر ، وظلت التفرقة اللفظية بين اصطلاحي الحكومة والسلطة التنفيذية لا أثر لها بحيث استخدما كمترادفين من حيث المعنى القانوني والسياسي اللهم إلا بصدد استخدام تعبير «حكومة الجمعية» كنموذج مثالي للسلطة التنفيذية .

المطلب الأول

أعضاء السلطة التنفيذية

لما كان نظام الحكم في دولة الامارات العربية -في ضوء ما أشير إليه في ديباجة ونصوص مواد الدستور المؤقت الحالي لعام ١٩٧١- نظاماً برلمانياً من الناحية الرسمية المعلنة ، فقد كان من المنطقي العثور بصدد تركيب السلطة التنفيذية على جهتين -على الأقل- تكونان أعضاء هذه السلطة تمثلان من ناحية الرئاسة العليا للدولة (المجلس الأعلى للاتحاد ، رئيس الدولة ونائبه) والحكومة من ناحية أخرى (مجلس الوزراء)، وذلك هو ما قرره نص المادة ٤٥ من الدستور المحدد لأنواع واعداد السلطات الاتحادية[١٤١] .

واذا كان القالب التقليدي للنظم البرلمانية في صورته الشرعية المقننة لا يمنح رئاسة الدولة ومن يمثلها من أعضاء السلطة التنفيذية سوى اختصاصات اسمية غير فعلية حيث لا سلطة ولا مسئولية ، ويعترف في الوقت ذاته للوزارة أو الحكومة بكل السلطة

---

(١٤١) ورد ما يماثل ذلك بنص المادة ١٣٨ من الدستور المصري الدائم لعام ١٩٧١ ، والتي تنص على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين بالدستور».

والمسئولية كالنظام الانجليزي، إلا أن الثابت من مطالعة نصوص المواد المتعلقة برئاسة الدولة في درجاتها العليا والمسندة إلى كل من المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة ونائبه أن الاختصاصات والسلطات المسندة إليهما حقيقية ومؤثرة في تسيير دفة السياسة العامة للدولة في كافة المجالات وعلى الصعيدين الداخلي والخارجي (مجموعة المواد الدستورية من رقم ٤٦ إلى ٥٤)[١٤٢]. وإذا كان ما دعا إلى مبدأ الثنائية السابق في تركيب السلطة التنفيذية بالأنظمة البرلمانية بصفة عامة وبخاصة في الدول ذات النظام الجمهوري وجود أسباب تتعلق باستهداف تحقيق التوازن والمساواة فيما بين البرلمان والسلطة التنفيذية بعد أن كانت هذه الأخيرة مجرد تابع أمين للأول وبخاصة في الدول ذات النظام الملكي ولتتحول إلى ند مقابل له من خلال دعم سلطات رئيس الدولة ومنحه اختصاصات فعلية غير اسمية في مواجهة البرلمان سواء باعطائه الحق في طلب حله أو سواء في مواجهة السلطة القضائية بواسطة الاختصاص بالتصديق على أحكام بعض هيئاتها أو ممارسة حق العفو عن العقوبة المحكوم بها.

هذا فضلا عن أن ذلك التركيب الثنائي المتقابل قد اقتضته ضرورات توفير عناصر الاستقرار للسلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني والنابع عن اقرار مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً أمام البرلمان كمبدأ لضمان استمرار وبقاء الدولة بسلطاتها العامة الأساسية[١٤٣].

---

(١٤٢) دكتور محسن خليل، ١٩٧٥، المرجع السابق، ص٤٦٤ وما يليها «مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي».

- دكتور فؤاد العطار، ١٩٧٤، المرجع السابق، ص٦٥٣ «السلطة التنفيذية»، وانظر أيضاً ص٦٣٦ حيث يذهب إلى تأييد الصفة البرلمانية النيابية لنظام الحكم في مصر وفقاً لما ورد بدستور ١٩٧١.

(١٤٣) انظر بصفة عامة فيما يتعلق بمشكلة السلطة في الدولة المراجع الآتية:

- J.J. CHEVELIER, Les grands œuvers politiques, 5éd. 1972.
- J. W. LAPIERRE, Essai sur le fondement du pouvoir politiques, 1965.
- G. BURDEAU, traité de science politique, t. 1, 1966.
- F. BOURRICAUD, Esquisse d'une théorie de l'autorité, 1961;
- R. MASPETIOL, L'Etat et son pouvoir, 1937.
- B. DE JOUVENEL, Du pouvoir, 1947.

وإلى جانب الاعتبارات السابقة فإن ثمة اعتبارات خاصة بدولة الامارات بوصفها من بين الدول الاتحادية المركبة والمكونة أصلاً من مجموعة من الامارات التي كانت تحظى بالاستقلال والسيادة الكاملة قبل الانخراط في السلك الاتحادي، ومن هنا فقد كان من الطبيعي أن يقوم على أمر السلطة التنفيذية وادارة الدولة فيها مجلس جماعي مكون من الحكام ممثلي تلك الامارات وهو ما أدى إلى النص على المجلس الأعلى للاتحاد في الدستور باختصاصاته المختلفة كأعلى سلطة فيه.[١٤٤]

(١٤٤) تنص المادة ٤٦ من الدستور المؤقت للامارات على أن «المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه. يشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم في اماراتهم في حال غيابهم أو تعذر حضورهم. ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس».

الفرع الأول

المجلس الأعلى للاتحاد

يمثل أعلى سلطة في الدولة سواء فيما يتعلق بتكوينه أو سواء بالنظر إلى ما يضطلع بممارسته من اختصاصات لا تقتصر على مجال سلطة عامة واحدة من بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ذلك أنه يتكون من قمم السلطة السياسية في الدولة أي حكام الامارات المختلفة الأعضاء في دولة الاتحاد والذين يندرجون في عضويته بوصفهم هذا وبصورة متساوية (المادة ٤٦)، فضلاً عن اختصاصه النهائي والبات في مجالي السلطات بصفة عامة والسلطتين التنفيذية والتشريعية بصفة خاصة (م٤٧ من الدستور المؤقت).

أولاً: الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى:

من استعراض النصوص الدستورية المختلفة بصفة عامة وتلك المدرجة في المواد من رقم ٤٦ إلى ٥٠ من الفصل الأول بالباب الرابع بصفة خاصة يتضح لنا أن المجلس الأعلى للاتحاد يمارس صلاحيات واختصاصات تنفيذية مقصورة عليه وحده ابتداءً وانتهاءً، فضلاً عن اختصاصات أخرى مقابلة لها يمارسها بوصفه الجهة المختصة بالتصديق النهائي عليها أو الاقرار لها وذلك على النحو التالي:

١ ـ الاختصاصات التنفيذية المقصورة على المجلس:

أ ـ قبول انضمام أي قطر عربي مستقل للاتحاد باجماع الآراء (المادة الأولى).
ب ـ انتخاب رئيس الدولة ونائبه من بين أعضاء المجلس الأعلى (المادة ٥١).

جـ - وضع السياسة العامة للدولة بصدد كافة الاختصاصات ذات الطابع الاتحادي أو المتصلة بأهداف الاتحاد والمصالح المشتركة لأعضائه (المادة ١/٤٧).

د - الرقابة العامة على شئون الاتحاد (المادة ٧/٤٧).

هـ - وضع اللائحة الداخلية للمجلس ونظام العمل فيه والتصويت على قراراته والمداولات (م١/٤٨).

٢ - الاختصاصات التنفيذية المتعلقة بالتصديق النهائي على القرارات:

أ - التصديق على تكتل امارتين أو أكثر في وحدة سياسية أو ادارية أو توحيد كل أو بعض مرافقهما العامة أو انشاء ادارة واحدة مشتركة بينها (المادة ١١٨).

ب - تقرير الموافقة على طلبات الامارات الأعضاء الاستعانة بالقوات المسلحة أو بقوات الأمن الاتحادية عند تعرض الأمن والنظام فيها للخطر (المادة ١٤٣).

جـ - الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح من رئيس الاتحاد. (م٥/٤٧ - م٥/٥٤). والموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم (م٦/٤٧).

د - التصديق على القوانين الاتحادية بما فيها قوانين الميزانية (م٢/٤٧).

هـ - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بمرسوم يصدره المجلس الأعلى للاتحاد (م٤/٤٧).

و - التصديق على اعلان الحرب الدفاعية بناء على اقتراح من رئيس الدولة (م.١٤).

ز - التصديق على اعلان الأحكام العرفية -بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس الوزراء- ورفعها (المادة ١٤٦ من الدستور).

ثانياً: الاختصاصات التشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد:

١ - الاعتراض أو الموافقة على كافة القوانين الاتحادية المرفوعة إليه من مجلس الوزراء بواسطة رئيس الدولة وبعد مناقشتها والتصويت عليها في المجلس الوطني

الاتحادي. وهو ما ورد النص عليه بالفقرة الرابعة من المادة ٥٤ من الدستور والتي اسندت لرئيس الاتحاد اختصاص التوقيع والاصدار للقوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى.

٢ ـ اقتراح تعديل الدستور اذا اقتضت ذلك المصالح العليا للاتحاد، ويقدم الاقتراح لمناقشته أمام المجلس الوطني الاتحادي (المادة ٢/١٤٤/أ). هذا فضلاً عن اتخاذه لاجراءات اعداد مشروع الدستور الدائم وعرضه على المجلس الوطني لمناقشته (م٣/١٤٤). والتصديق عليه في المهلة المحددة لذلك دستورياً وبأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس الأعلى (م٢/١٤٤/أ).

الفرع الثاني

رئيس الاتحاد ونائبه

من استقراء ما ورد بالمواد الدستورية من رقم ٥١ الى ٥٤ بالفصل الثاني من الباب الرابع والخاصة برئيس الاتحاد ونائبه نخلص إلى نتيجة هامة مؤداها أن شاغل هذا المنصب يعد صاحب الاختصاص الشامل في ممارسة السلطة التنفيذية، فضلاً عن مشاركته في السلطتين التشريعية والقضائية وممارسة وظائفهما الدستورية، بما يعني عدم اقتصار الاختصاص الدستوري لرئيس الدولة على أعمال سلطة عامة دون غيرها من السلطات الأخرى.

والجدير بالذكر في ضوء تلك الحقيقة السابقة أن رئيس الدولة ـبصفة عامة في الأنظمة البرلمانيةـ قد تدعمت سلطاته الحقيقية إلى حد خرج به عن إطار وضعه التقليدي الذي كان مستقراً في الديمقراطيات القديمة اذ هو لا يكتفي بالتربع على قمة أهم السلطات في الدولة أي السلطة التنفيذية وإنما امتدت صلاحياته لتشمل كافة الاختصاصات الدستورية المندرجة في اطار أعمال السلطتين التشريعية والقضائية وسواء كان ذلك في ظل الظروف العادية أم الاستثنائية للدولة. ولعل المبرر الذي يمكننا قبوله

لذلك الشمول في الاختصاصات نجده قائماً في مسئوليته الدستورية المتعلقة بضمان حسن سير وانتظام عمل السلطات العامة كلها في الدولة وأدائها لوظائفها أو بعبارة أخرى أكثر ايجازاً أنه المسئول الأول عن ضمان بقاء الدولة واستمرارها والمحافظة على كيانها ضد الانهيار .

وهو الأمر الذي عبرت عنه المادة رقم ٥٤ من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بفقراتها الاثنتي عشرة والتي تؤكد على ممارسة رئيس الاتحاد لحق التدخل في أعمال كافة السلطات الدستورية وفرض الرقابة عليها .

وسوف نحدد فيما يلي الأحكام الخاصة برئاسة الاتحاد والنيابة في تلك الرئاسة من خلال موضوعات ثلاثة ينصب أولها على الكيفية التي يتم بها وصول رئيس الدولة ونائبه إلى شغل منصبيهما ، ويتعلق ثانيهما بما يتمتع بممارسته رئيس الاتحاد من اختصاصات وصلاحيات دستورية ، ويتصل ثالثها بأحكام النيابة عنه في رئاسة الدولة .

أولاً : انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه :

يتم اختيار كل من رئيس الدولة ونائبه بوسيلة الانتخاب من بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد ، وذلك وفقاً لنص المادة ٥١ من الدستور ، وذلك لمدة خمس سنوات ميلادية ويجوز اعادة انتخابهما لذات المنصب دون تقيد بأي عدد من المرات وذلك وفقاً لنص المادة ٥٢ من الدستور .

هذا ويؤدي كل من رئيس الدولة ونائبه المنتخبين يميناً دستورياً أمام المجلس الأعلى للاتحاد مؤداه : «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة وأن أحترم دستورها وقوانينها وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد وأن أؤدي واجبي بأمانة واخلاص وأُحافظ على استقلال الاتحاد وسلامة أراضيه».

هذا ويلاحظ أن الدستور قد عني بتنظيم مباشرة مهام منصب رئيس الاتحاد في حالة قيام مانع مؤقت أو دائم به يحول دون أدائه لتلك المهام . فنصت المادة ٥١ من الدستور

على ممارسة نائب رئيس الاتحاد لجميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب (المانع المؤقت).

وأما في حالة خلو المنصب للوفاة أو للاستقالة أو لانتهاء الحكم في الامارة الخاصة بأي من رئيس الاتحاد أو نائبه فقد نصت المادة ٥٣ على وجوب دعوة المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للانعقاد لانتخاب من يخلفهما في كل منصب على حده. (المانع الدائم لكل من الرئيس والنائب على حده).

وأما عند خلو المنصبين معاً -في نفس الوقت- فإن المجلس الأعلى للاتحاد يجتمع بدعوة من أحد أعضائه أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد لانتخاب رئيس ونائب جديدين. (المانع الدائم للرئيس والنائب معاً).

ثانياً: الاختصاصات الدستورية لرئيس الاتحاد:

أسبغ الدستور على شاغل منصب رئيس الدولة صفتين اساسيتين تخولانه نوعين متقابلين من الاختصاصات أحدهما خاص بكونه رئيساً للاتحاد والآخر يتعلق بتربعه على قمة السلطة التنفيذية وممارسته لصلاحياتها على الوجه المبين في الدستور (المادة ٥٤).

١ - اختصاصات رئيس الاتحاد بوصفه رئيساً للدولة:

يقف رئيس الاتحاد من كافة السلطات العامة في الدولة موقف الرئاسة والحكم العادل فيما بينها الضامن لأداء كل منها لدوره الدستوري في العمل الوطني دون تجاوز لحدوده.

وفي اطار هذه الصفة يمارس رئيس الاتحاد طائفة من الاختصاصات المتعلقة بكل من السياسة العامة الداخلية وفي مجال السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والسياسية الخارجية على الصعيد الخارجي الدولي.

أ ـ الاختصاصات الداخلية:

يتضح دور رئيس الاتحاد في هذا المجال من خلال مشاركته العادية والاستثنائية وفقاً لنصوص الدستور لكل من السلطتين التشريعية والقضائية في ممارسة أعمالهما، بالاضافة إلى اختصاصه الأصيل كرئيس للسلطة التنفيذية.

ـ ففيما يتصل بالسلطة التشريعية يختص رئيس الاتحاد في الظروف العادية بالموافقة على مشروعات القوانين (م١١٠/٢/ب) والتصديق عليها واصدارها (م١١٠/٢/جـ) والاعتراض عليها بعد انتهاء عرضها على المجلس الوطني الاتحادي ومن ثم ردها إليه (م١١٠/٣/أ)، وهو يشرف على تنفيذ القوانين بواسطة مجلس وزراء الاتحاد (م٥٤/٨).

وأما في الظروف غير العادية فتتسع أوجه اسهام رئيس الاتحاد في العملية التشريعية بحيث تصل إلى حد الحلول الكامل محل المجلس الوطني الاتحادي والمجلس الأعلى للاتحاد، فهو يصدر بالمشاركة مع المجلس الأعلى ـ في غيبة المجلس الوطني الاتحادي ـ بناء على اقتراح مجلس الوزراء القوانين الاتحادية (م١١٠/٤).

وله بالمشاركة مع مجلس وزراء الاتحاد ـ في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد ـ الحق في اصدار مراسيم لها قوة القانون اذا وجد ما يستلزم الاسراع في اصدار قوانين اتحادية (المادة ١١٣).

ـ وأما فيما يتعلق بمساهمة رئيس الاتحاد في ممارسة الوظيفة القضائية وتسيير شئونها، فيتمثل ذلك من ناحية أولى في اختصاصه باصدار مراسيم تعيين القضاة بالمحكمة الاتحادية العليا بعد مصادقة المجلس الأعلى عليها (المادة ٩٦)، وفي القيام من ناحية أخرى بتعديل الأحكام القضائية من خلال استخدام حقه الدستوري في العفو عن العقوبة أو تخفيفها (م١٠٧) والتصديق على عقوبة الاعدام أو استبدالها بتقدير عقوبة أخف منها (م١٠٨).

ب ـ الاختصاصات الخارجية:

يمثل رئيس الاتحاد الدولة داخلياً وخارجياً وفي جميع علاقاتها الدولية (م٥٤/٩)، فضلاً عن تعيينه للممثلين الدبلوماسيين للدولة لدى الدول الأجنبية (م٥٤/٦) واعتماد تعيين ممثلي هذه الأخيرة لدى دولة الاتحاد (م٥٤/٧).

واذا كان ما سبق يعبر عن الاختصاصات الخارجية ذات الطابع السلمي لرئيس الاتحاد، فإنه أيضاً وبالمقابل لها يختص في مجال العلاقات غير السلمية بإعلان قيام الحرب الدفاعية بموجب مرسوم يصدره بذلك بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد. (المادة ١٤٠).

كما يرأس ـ بحكم منصبه ـ المجلس الأعلى للدفاع والمكلف بكل ما يتصل بشئون الدفاع عن الدولة والمحافظة على أمنها واعداد القوات المسلحة وتجهيزها (المادة ١٤١).

٢ ـ اختصاصات رئيس الاتحاد بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية:

يمارس رئيس الاتحاد بموجب منصبه الرئاسي للسلطة التنفيذية نوعين من الاختصاصات أحدهما خاص بتعيين وعزل أعضاء السلطة التنفيذية والآخر متعلق باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

أ ـ تعيين وعزل أعضاء السلطة التنفيذية:

وضع الدستور بين يدي رئيس الاتحاد الاختصاص بتعيين وقبول استقالة واعفاء أعضاء السلطة التنفيذية من مناصبهم، فهو يعين رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويقبل استقالته بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد، كما يقوم بمثل ذلك بالنسبة لنواب رئيس الوزراء والوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء (م٥٤/٥). كما يختص بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين وقبول استقالاتهم وعزلهم بناء على موافقة مجلس الوزراء (م٥٤/٦).

هذا ويمتد اختصاص رئيس الاتحاد في التعيين للعاملين بالسلطات العامة في الدولة إلى مجال السلطة القضائية حيث يصدر مرسوماً بتعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه (م٩٦/١).

ب ـ اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين:

لما كان رئيس الاتحاد هو المسئول عن ممارسة السلطة التنفيذية بالمشاركة مع كل من المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد، والمتبلورة في ضمان تنفيذ القوانين سواء من خلال ما يصدره من مراسيم ولوائح كأدوات قانونية للتنفيذ أو سواء بواسطة الأعمال المادية الأخرى للسلطة التنفيذية، فقد منحه الدستور الحق في الاشراف على ذلك من خلال مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين (م٥٤/٩). ولسوف نزيد ذلك الاختصاص واجراءاته ايضاحاً وتفصيلاً عند عرضنا لاختصاص مجلس وزراء الاتحاد في الفرع الثالث.

ثالثاً: أحكام النيابة في رئاسة الدولة:

قرر الدستور بنص المادة ٥١ منه انشاء منصب نائب رئيس الاتحاد، ومنحه الحق في ممارسة كافة اختصاصات هذا الأخير عند غيابه أو قيام المانع المؤقت به.

ولقد جاء النص الدستوري السابق متفقاً والمنطق القانوني والواقعي الذي يستلزم وجود الرجل الثاني لمنصب رئاسة الدولة لمواجهة أية ظروف عارضة أو طارئة يكون من شأنها تعطيل سير الشئون السياسية والمصالح العليا والعامة للدولة بسبب قيام مانع مؤقت برئيس الدولة.

ولقد ماثل الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بين منصبي رئيس الاتحاد ونائبه سواء فيما يتعلق بكيفية شغل المنصب «بالانتخاب من بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد»، أو سواء فيما يتصل بمدة شغل هذا المنصب «خمس سنوات ميلادية»، أو سواء فيما ينصب

على إمكانية اعادة انتخابهما لأكثر من مرة لشغل المنصب، أو سواء في نوعية القسم الدستوري الواجب ادائه قبل تولي مهام المنصب، أو سواء أخيراً فيما يتعلق بالاختصاصات الدستورية المسندة إليهما.

هذا ومن الجدير بالذكر أنه ليس ثمة مانع في قيام نائب رئيس الاتحاد ـ فضلاً عن منصبه هذا ـ بشغل مناصب تنفيذية أخرى في السلطة العليا، وهو ما طبق حالياً بصدد الجمع بين منصبي نائب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء.

الفرع الثالث

مجلس وزراء الاتحاد

سيراً على القواعد المستقرة في النظم البرلمانية لابد من وجود وزارة مسئولة إلى جانب رئيس الدولة غير المسئول يوكل إليها تصريف شئون السياسة العامة الداخلية والخارجية باعتبارها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة. ولقد أفرد الدستور المؤقت للامارات نصوص المواد من رقم ٥٥ الى ٦٧ لبيان أهم الأحكام المتعلقة بمجلس وزراء الاتحاد سواء فيما يتصل بتكوينه واختيار أعضاء والتخصصات الوزارية المندرجة في اطاره أو سواء فيما يتعلق بتبعيته لكل من رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد في ممارسته لاختصاصاته، أو سواء فيما يختص بواجباتهم والتزاماتهم المتصلة بممارسة مهامهم الوزارية، وهو ما سنعرض لتفاصيله تباعاً فيما يلي:

أولاً: تكوين المجلس:

يتشكل مجلس وزراء الاتحاد من رئيس للمجلس يعينه رئيس الدولة بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد، وعدد من النواب لرئيس المجلس والوزراء ويعينون بمرسوم من رئيس الدولة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. (المادتان ٥٥ و٥٦ من الدستور، والمادة الثانية من اللائحة الداخلية للمجلس).

هذا ويتم اختيار الوزراء من بين مواطني الدولة وهو تعبير يشمل الكافة من ابنائها سواء كانوا من بين المواطنين العاديين ذوي الكفاءة أم كانوا من بين أعضاء الأسر الحاكمة في الامارات المختلفة وفقاً لما جرى عليه العمل في التشكيلات الوزارية المتتابعة من تولي بعضهم للوزارات السيادية بالتشكيل الوزاري. ويؤدي رئيس مجلس وزراء الاتحاد ونوابه والوزراء قبل ادائهم أعمالهم قسماً أمام رئيس الاتحاد مؤداه «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة وأن أحترم دستور الاتحاد وقوانينه وأن أؤدي واجباتي بالأمانة وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد رعاية كاملة وأن أحافظ محافظة تامة على كيان الاتحاد وسلامة أراضيه». (المادة ٥٧ من الدستور).

وفيما يتعلق بدور رئيس مجلس الوزراء الاتحادي ونائبه فيتبلور وفقاً لنص المادة ٥٩ من الدستور في رئاسة الجلسات ودعوة المجلس للانعقاد وادارة مناقشاته ومتابعة نشاط الوزراء وتنسيق العمل بينهم.

ومما يجدر ذكره أن الوزارات المختلفة المكونة لمجلس وزراء الاتحاد قد حددها نص المادة ٥٨ من الدستور بإثنتي عشرة وزارة خصصها لأول مجلس وزراء اتحادي، وقد ازدادت في المجالس التالية عن ذلك بحيث ضم التشكيل وزارات جديدة لم يرد النص عليها في هذه المادة مثل وزارات الزراعة والثروة السمكية ووزارة الكهرباء ووزارة البترول والثروة المعدنية وغيرها مما لم يرد بنص المادة ٥٨ من الدستور.

هذا ويترتب على استقالة رئيس مجلس الوزراء أو اعفائه من منصبه أو وفاته استقالة سائر الوزراء أو اعفائهم من مناصبهم، وهو ما لا يحدث عند استقالة أو اعفاء أحد نواب رئيس الوزراء أو الوزراء من مناصبهم، وهو ما يؤكد على شغل رئيس الوزراء مكان الصدارة من الناحية العملية متقدماً على سائر أعضاء المجلس. (الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور).

وأخيراً فقد قررت المادة ٦٤ فقرة أولى من الدستور المسئولية التضامنية لكل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام كل من رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن تنفيذ

السياسة العامة الداخلية والخارجية للاتحاد فضلا عن المسئولية الفردية والشخصية لكل وزير عن أعمال وزارته أمام كل من رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد . (المادة الخامسة من اللائحة الداخلية للمجلس).

ثانياً : واجبات الوزراء والتزاماتهم :

١ ـ فرض الدستور على أعضاء مجلس الوزراء التزاماً عاماً في المادة ٦٣ منه مؤداه استهدافهم في كافة تصرفاتهم المصلحة العامة للاتحاد واعلاء تلك المصلحة على كافة المصالح الذاتية لهم أو لذويهم أو لمن تربطهم بهم علاقة خاصة .

ولاشك في أن هذا الالتزام العام والمفروض على كل من يشغل منصباً عاماً يحظى بأهمية بالغة وخاصة بالنسبة لشاغلي مناصب الوزراء لما تخوله تلك المناصب لشاغليها من سلطات واسعة ومؤثرة على المصلحة العامة ، ومن ثم فقد لزم التشدد في تقيد أصحاب المناصب الوزارية في سلوكهم بانكار مصالحهم الخاصة أو الذاتية وتقديم المصلحة العامة عليها عند تعارضهما .

٢ ـ حظر الدستور في المادة ٦٢ منه على كل من رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء بصفة خاصة الجمع بين مناصبهم العامة تلك وبين ممارسة الأعمال المهنية أو التجارية أو المالية الأخرى فضلا عن الاسهام مع حكومات الامارات الأعضاء أو حكومة الاتحاد فيما يعقدانه من معاملات تجارية كالشراء او الاستئجار أو البيع لكيلا تثور أية شبهة أو مظنة لاستغلال مناصبهم تلك في تحقيق مكاسب أو أرباح خاصة من وراء تلك المعاملات ، ويسري ذلك الحظر أيضاً على حالات الجمع بين المناصب الوزارية والعضوية في مجالس ادارات الشركات التجارية أو المالية الخاصة .

٣ ـ كذلك فقد حرص الدستور في الفقرة الثانية من المادة ٦٢ على التخلص من ظاهرة تعدد المناصب الرسمية العامة والجمع فيما بينها بالنسبة لكل من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، لكيلا يؤدي ذلك لصرف جهودهم الى البعض من تلك المناصب

على حساب البعض الآخر بما ينعكس في النهاية بالضرر وليس بالنفع على المصلحة العامة. بيد أن الدستور قد راعى في الوقت نفسه أهمية تولي مناصب قيادية أو رسمية عليا في نطاق الامارات الخاصة بكل من شاغلي المناصب الوزارية الاتحادية فأجاز على سبيل الاستثناء من الحظر السابق الجمع بين المنصب الوزاري الاتحادي ومنصب رسمي واحد فقط في الامارة الخاصة بشاغله على أن يتخلى عن سائر مناصبه الرسمية المحلية الأخرى.

٤ ـ الالتزام بتقديم تقرير سنوي عما تم انجازه من أعمال على الصعيدين الداخلي والخارجي مقروناً بالتوصيات الخاصة بالوزارات المختلفة المتعلقة بأفضل الوسائل التي من شأنها توطيد أركان الاتحاد وتعزيز أمنه واستقراره وتحقيق سائر أهدافه، ويتم عرض ذلك التقرير على رئيس الاتحاد تمهيداً لتقديمه للمناقشة والبحث أمام المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ٦٥ من الدستور).

ثالثاً: اختصاصات مجلس الوزراء:

يمكن في ضوء ما ورد بنص المادة ٦٠ من الدستور متعلقاً بالاختصاصات العامة لمجلس الوزراء أن نضع أيدينا على أهم الصلاحيات والقرارات التي يضطلع المجلس باصدارها سواء بصورة عامة أو سواء بصفة خاصة وفقاً لما ورد بالبنود العشرة لتلك الاختصاصات من احالة الى القوانين واللوائح المحددة لها.

فبصفة عامة وتطبيقاً لمبدأي القيادة والمسئولية الجماعية التضامنية بين أعضاء مجلس الوزراء فإنه يتولى تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب الدستور والقوانين الاتحادية تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى، كما يتابع تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج (بند ١ من المادة ٦٠).

وأما عن الاختصاصات الداخلية التفصيلية لمجلس وزراء الاتحاد أداته في تنفيذ المهام الموكولة إليه، فهي ذات تقسيم نوعي ثلاثي يضم طوائف متقابلة من الاختصاصات التشريعية والادارية والقضائية.

(١) الاختصاصات التشريعية لمجلس وزراء الاتحاد:

يتدخل مجلس الوزراء في العملية التشريعية بصورة اسهامية ثابتة ليشارك بذلك المجلس الوطني الاتحادي دوره في هذا المجال، وتتجلى تلك المظاهر الاسهامية من خلال المراحل المختلفة التي تمر بها عملية سن القوانين سواء من حيث اقتراح مشروعاتها أو الاعتراض عليها أو التصديق والاصدار لها أو سواء فيما يتعلق باصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية واعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة.

أ ـ اقتراح مشروعات القوانين:

يختص مجلس وزراء الاتحاد بمفرده ـ وفقاً لنص البند رقم ٢ من المادة ٦٠ من الدستور ـ باقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها والتصويت عليها تمهيداً لرفعها إلى رئيس الاتحاد وعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها ثم اصدارها ونشرها. وترجع الحكمة من وراء اعطاء مجلس الوزراء حق الاقتراح لمشروعات القوانين إلى احتكاكه المباشر ـ بمختلف تخصصاته الوزارية ـ بالاحتياجات العملية والنفعية العامة للدولة في كافة الميادين والمجالات. (الفقرات أ، ب، جـ من البند رقم ٢ من المادة ١١٠ من الدستور).

واذا كان ما سبق يمثل دور المجلس في الأحوال العادية، فإن له دوراً أكثر اسهاماً في المجال التشريعي في ظل الظروف غير العادية، كتلك الخاصة بغيبة المجلس الوطني الاتحادي ففي هذه الحالة يعد مجلس الوزراء مشروع القانون وليستصدره من المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد مباشرة على أن يخطر به المجلس الوطني الاتحادي عند أول اجتماع له (فقرة رقم ٤ من المادة ١١٠).

أو في أحوال الضرورة والاستعجال فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى للاتحاد، حيث تصدر القوانين في شكل مراسيم لها قوة القانون من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين وبما لا يتعارض وأحكام الدستور (المادة ١١٣، والمادة ٢٠ من اللائحة الداخلية للمجلس).

ب ـ اصدار المراسيم العادية والقرارات المختلفة:

فضلا عن اختصاص مجلس الوزراء باعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة (البند رقم ٤ من المادة ٦٠)، فإنه لابد من اقراره لها قبل صدورها مصدقة عليها من رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى كل بحسب اختصاصه (المادة ١١٤ من الدستور).

بل إن المادة ١١٥ من الدستور قد نصت على أن يفوض المجلس الأعلى للاتحاد كل من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين سلطة اصدار تلك المراسيم والقرارت التي يختص بالتصديق عليها المجلس الأعلى عند غيبة هذا الأخير بإستثناء ما يتعلق منها بالموافقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية أو اعلان الأحكام العرفية ورفعها واعلان الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس قضاة المحكمة الاتحادية العليا.

جـ ـ اصدار اللوائح الادارية بأنواعها المختلفة:[١٤٥]

اللائحة الادارية هي تعبير السلطة التنفيذية عن ارادتها في صورة قاعدة عامة مدونة بهدف وضع القانون موضع التطبيق ولتنظيم المصالح العامة للدولة.[١٤٦]

وتجد اللوائح الادارية بأنواعها المختلفة مبررات اسناد أمر اصدارها إلى السلطة التنفيذية من ناحية في التسليم بحقيقة عدم امكان المشرع العادي الاحاطة بكافة الدقائق والتفصيلات المتعلقة بالموضوعات التي ستعالجها القواعد القانونية التي يقوم بسنها ومن

---

(145) JEAN CLAUDE VENEZIA, Manuel de droit administratif, 1982, L.G.D.J., P.226.
«النظام القانوني للوائح الادارية»

ـ دكتور سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، ١٩٨٢، ص١٥ «مدلول اللوائح».

(146) ANDRE DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, 16éme éd., 1973, P.65
«المراسيم اللائحية»

ثم فلابد وان يلحق بهذه الأخيرة شيء من النقص الواجب اكماله بواسطة اللوائح الصادرة تطبيقاً لها، ومن ناحية أخرى تلبية لاعتبارات الملاءمة التي تقتضي اسناد مهمة وضع تلك التفصيلات بين يدي الجهة الأكثر التصاقاً واقتراباً من ظروف وملابسات تطبيق القواعد القانونية وهي السلطة التنفيذية. (راجع نص المادة ٢١ من اللائحة الداخلية للمجلس).

غير أن الدستور المؤقت للامارات عندما خول السلطة التنفيذية في الفقرة الخامسة من المادة ٦٠ الحق في وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية قد فرض عليها قيداً أساسياً مؤداه عدم اصدار تلك اللوائح بما يؤدي الى تعديل أو تعطيل القوانين أو الاعفاء من تنفيذها، وذلك محافظة منه على دور السلطة التنفيذية الذي يجب ألا يتجاوز -في هذا الصدد- حدود مهمتها في تنفيذ القوانين كما صدرت عن السلطة المشرعة لها ودون اعتداء على اختصاص تلك الأخيرة الذي قصره عليها الدستور.

واذا كان الاختصاص باصدار تلك اللوائح على اختلاف أنواعها التنفيذية والخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة ولوائح الضبط قد أسند أساساً إلى مجلس الوزراء، فإن الدستور قد أجاز بناء على نص خاص في القانون أو بموافقة مجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة ادارية أخرى بإصدار بعض هذه اللوائح.

ويمكن رد الأنواع المختلفة للوائح الادارية التي يضعها مجلس الوزراء على المستوى الاتحادي إلى الخمسة التالية:

١ - اللوائح التنفيذية:

وهي تلك الصادرة لوضع القانون الاتحادي موضع التنفيذ العملي، ومن ثم فهي مكملة له ومفصلة لما ورد فيه من أحكام، ويمثل النص الدستوري للبند الخامس من المادة ٦٠ السند الشرعي القائم عليه حق مجلس الوزراء الاتحادي في اصدارها أو في تفويض الوزير المختص بتقرير بعضها، وأما السند العملي لوضعها فيتمثل في طبيعة الوظيفة التي ألقى الدستور بها على كاهل مجلس الوزراء أي تنفيذ القوانين بما لا يؤدي إلى تعديلها أو تعطيلها أو الاعفاء من انطباق أحكامها.

٢ ـ لوائح الضبط:

هو نوع من اللوائح الادارية المستقلة الصادرة دون استناد إلى قانون تسعى إلى تنفيذه، وإنما بالاستناد مباشرة للنص الدستوري المقرر لها، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

وترتيباً على المعنى السابق للائحة الضبط الاداري فإنها تعد ـ في الواقع ومن حيث الموضوع ـ بمثابة قانون بالمعنى الفني للعبارة، فضلاً عن تمتعها بأهمية كبيرة باعتبارها تصدر متضمنة فرض نوع أو آخر من القيود على الحقوق والحريات الفردية وهو ما استلزم احاطة اصدارها بالضمانات الكفيلة بمنع التعسف في اصدارها ووقاية الحريات من الاعتداء عليها بواسطتها وذلك من خلال الاهتمام بتحديد موضوعها وتقرير مدة زمنية محدودة لسريانها واخضاعها لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً ضماناً لمشروعيتها وملاءمتها.[١٤٧]

٣ ـ لوائح ترتيب الادارات والمصالح العامة:

وهي من أهم أنواع اللوائح الادارية لصدورها بشأن تنظيم وانشاء والغاء المرافق والإدارات العامة للدولة، وتهدف إلى ضمان حسن سير وأداء العمل بالمصالح والادارات فضلا عن اشباع الحاجات الجماعية والفردية لأبناء المجتمع، وتجد هذه اللوائح سندها في ضرورات ومقتضيات حسن الادارة والتنسيق والاشراف والمتابعة لأعمال الادارات والمرافق القائمة على شئون الخدمات العامة المختلفة بالدولة وذلك بما لا يتعارض مع القوانين القائمة ويكفل تنفيذها.

---

(147) MAURICE BOURJOL, Droit administratif, 1- L'action administratife, 1972, pp.247 et ss. «La police administrative».

- LOUIS TROTABAS et PAUL ISOIRT, 1982, op. cit., P.250.

٤ ـ لوائح الضرورة :

هي تلك الصادرة لمواجهة ظروف استثنائية طارئة تقتضي الاسراع في اتخاذ تدابير غير محتملة التأخير بهدف المحافظة على سلامة الدولة وكيانها ، وتتمتع بالقوة الملزمة للقانون .

وبالنظر إلى أهمية تلك اللوائح والقوة الالزامية المشرعة المعترف بها لها من الدستور وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات فقد احيط اصدارها بطائفة من الضمانات والقيود الواقية من شرور استخدامها أو اللجوء لاصدارها في غير ما أعدت لأجله أو لمواجهته من ظروف استثنائية طارئة .[١٤٨]

٥ ـ اللوائح التفويضية :

هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض بذلك من السلطة التشريعية التي هي صاحبة الاختصاص الأصلي بوضعها . ويطلق على هذا النوع من اللوائح عادة تسمية المراسيم بقوانين لأنه كان يجب تنظيمه بقانون يصدر عن السلطة التشريعية ، ولذا فإنه يترتب عليها كافة الآثار الملزمة المترتبة على القوانين .

وتجد هذه اللوائح سند صدورها في رأي جانب من الفقه في الحق العام المعترف به للسلطة التنفيذية في اصدار اللوائح بصفة عامة ، على حين يرى جانب آخر تأسيسها قانوناً على الضرورات والاعتبارات العملية التي دعت السلطة التشريعية إلى التخلي عن اختصاصها بشأنها إلى السلطة التنفيذية .

---

(١٤٨) دكتور سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص٢٢٠ وما بعدها «حيث يذهب إلى أن لوائح الضرورة هو اصطلاح عام يصلح للاطلاق على كافة اللوائح الاستثنائية».

ـ ضوابط وقيود اصدارها (أن تصدر في غيبة البرلمان ـ توافر حالة الضرورة أو الاستعجال ـ مراعاة أحكام الدستور في اصدارها وعدم مخالفة التقديرات المالية بقانون الميزانية ـ عرضها على المجلس النيابي عند أول اجتماع لدور انعقاده ـ تعويض المضرورين من جراء تطبيقها).

ونحن من جانبنا نرى أن عرفاً ادارياً عاماً جرى عليه العمل (الركن المادي) وتم الايمان بحتمية اتباعه والزاميته (الركن المعنوي) هو الذي دعا السلطة التشريعية إلى اصدار تفويض إلى السلطة التنفيذية في أحوال خاصة بعينها لوضع تلك اللوائح بدلاً منها ومن ثم فقد تكونت قاعدة عامة أو مبدأ قانون مستقر أدى إلى اصدار السلطة التنفيذية لقرارات بقوانين تنصب على موضوع تلك اللوائح.

(٢) الاختصاصات الادارية لمجلس وزراء الاتحاد:

تضطلع السلطة التنفيذية ـ من خلال مجلس الوزراء ـ باصدار طائفة من القرارات الادارية الجماعية والفردية المتعلقة باختصاصاتها الخارجية والداخلية على السواء وفي ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، وبحيث تتصف أساساً جميعها بالطابع الاداري المميز، ونشير فيما يلي إلى أهم مجالات اصدار تلك القرارات الادارية.

أ ـ القرارات الصادرة بتعيين الموظفين وعزلهم:

يختص المجلس باصدار قرارت تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين مدنيين وعسكريين على اختلاف درجاتهم ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم اصدار مراسيم بذلك (البند الثامن من المادة ٦٠).

ب ـ الرقابة التأديبية للعاملين بالاتحاد:

يمارس مجلس الوزراء بما له من اختصاص ومسئولية ضمان حسن سير العمل بالادارات والمرافق العامة المختلفة بالدولة نوعاً من الرقابة التأديبية والانضباطية على سلوك موظفي الاتحاد عموماً وهو ما يخوله الحق في ملاحقتهم تأديبياً لمنع أي قصور في العمل وردع المقصرين منهم بواسطة الجزاءات التأديبية المقررة في قانون الخدمة المدنية الاتحادي أو ذلك الخاص بالكادر الوظيفي المطبق عليهم.

جـ ـ تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية للاتحاد:

هناك نوعان من المعاهدات والاتفاقيات أحدهما يجب لنفاذه داخلياً صدور قانون مصدق عليه من السلطة المختصة بذلك من الاتحاد، ولا يندرج هذا النوع بداهة في نطاق اختصاص مجلس وزراء الاتحاد من حيث اصدار القرارات المنفذة له، والآخر هو الصادر بتنفيذه قرار اداري اعمالاً لنص البند السابع من المادة ٦٠ من الدستور دون اشتراط موافقة الجهات الأخرى عليه اللهم إلا التصديق عليه من رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد. (البند رقم ٨ من المادة ٥٤ من الدستور، والبند ٤ من المادة ٤٧ من الدستور).

(٣) الاختصاصات القضائية لمجلس وزراء الاتحاد:

يتولى مجلس الوزراء وفقاً لنص البند السابع من المادة ٦٠ بالدستور الاشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية الصادرة عن القضاء الاتحادي.

كما وأنه يشارك في عملية العفو عن تنفيذ العقوبات الجنائية المحكوم بها من جهة قضائية اتحادية سواء قبل تنفيذ الحكم أو أثناء تنفيذه أو سواء بتخفيف تلك العقوبات، وذلك بأن قرار العفو الصادر من الرئيس الأعلى للاتحاد إنما يتم بناء على عرض وزير العدل الاتحادي وبعد موافقة لجنة مشكلة برئاسته ومكونة من ستة أعضاء يختارهم مجلس الوزراء الاتحادي لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من بين ذوي الرأي والكفاية من المواطنين (المادة ١٠٧ من الدستور).

واذا كان ما سبق يمثل ـ نوعياً ـ كل من الاختصاصات السلطوية العامة المسندة دستورياً إلى مجلس الوزراء الاتحادي سواء في مجال اختصاصه الأصيل أي العمل التنفيذي أو سواء فيما وراء ذلك مما يندرج في اختصاص غيره من السلطات الدستورية التشريعية والقضائية، فإن مبدأ المسئولية الجماعية التضامنية للوزراء أعضاء المجلس يستلزم صدور القرارات المسيرة لتلك الاختصاصات والتي تمارس وفقاً لها في ضوء الموافقة من جانب أغلبية أعضائه، وهو ما قررته المادة ٦١ من الدستور المؤقت بنصها على أن «مداولات مجلس الوزراء سرية وتصدر قراراته بأغلبية جميع أعضائه وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية».

المبحث الثالث

السلطة التشريعية

يمكن أن تتكون السلطة التشريعية ـ من الناحية النظرية بواسطة وسائل متعددة ومتنوعة، ولكنها من الناحية العملية تتخذ إحدى صورتين أساسيتين فحسب هما المجلس النيابي الواحد والمجلسين النيابيين المكونين في مجموعهما للبرلمان.

وعند الحديث عن السلطة التشريعية ـكاصطلاح شائع الاستخدام فإنه يراد به الجهة المكلفة من الدستور بوظيفة سن القوانين سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين وسواء كان مصدر تلك القوانين ذاتياً نابعاً عن الأعضاء المكونين لها أم خارجاً عنها كما لو كان مقدماً اليها من رئيس الدولة أو مجلس الوزراء، هذا بالإضافة إلى قيام تلك الجهة ـوبخاصة في الأنظمة النيابية البرلمانيةـ بفرض رقابتها على السلطة التنفيذية أو الحكومة[١٤٩].

هذا ومما يجدر ذكره أن بعض الدول قد حاولت إنشاء سلطة تشريعية مكونة من أكثر من مجلسين وهو ما كان سائداً في ظل الامبراطورية الأولى في فرنسا حيث شكل البرلمان من ثلاثة مجالس بخلاف مجلس الدولة، إلا أن تعدد المجالس النيابية المكونة للسلطة التشريعية قد يكون تعداداً ظاهرياً لا يعبر عن حقيقة الجهة القائمة فعلا بوظيفة التشريع، بمعنى أن هناك العديد من المجالس ذات الوظيفة الاستشارية في مختلف المجالات الاقتصادية أو التعليمية أو الاجتماعية تسهم بالرأي والمشورة في صنع القوانين وإن كانت لا تعد ـفي واقع الأمرـ جزء من السلطة التشريعية بسبب ضعف أو انعدام تأثير القرارات الصادرة عنها والمتعلقة بعملها التخصصي، ومن بين نماذج تلك المجالس

---

(149) JACQUES CADART, t. 11., 1975, Institutions politiques et droit constitutionnel, P.867 et P.884. «Les competénces de parlement».

الاستشارية المجالس القومية المتخصصة في مصر ، والتي ورد النص عليها بالمادة ١٦٤ من دستور عام ١٩٧١ والتي تقضي بأنه «تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي ، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ، ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية».

ومن بين أمثلتها في فرنسا أيضاً المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي كان يختص ـ في فترة ما بين الحربين العالميتين ـ بإصدار الآراء في مجالات الاقتصاد والاجتماع دون أن يسمح له تشكيله وقوة قراراته بتمثيل وجه المصلحة العامة أو التعبير عنها[(١٥٠)] .

في ضوء ما سبق من نماذج يمكن أن نقرر صحة الاستخلاص المؤكد للندرة البالغة بشأن تكون السلطة التشريعية من أكثر من مجلسين ، وسنحاول فيما يلي الاجابة على التساؤل الفقهي الخاص بتحديد أي النظامين أكثر ملاءمة في مجال الوظيفة التشريعية نظام المجلس الواحد أم المجلسين وذلك في ضوء مزايا وعيوب كل منهما ، ليتسنى لنا في إطار ذلك الحكم على الجهاز القائم بوظيفة التشريع . كما سنحدد من ناحية ثانية كل من التنظيمين اللائحي والدستوري للسلطة التشريعية في الامارات ، ومن ناحية ثالثة وأخيرة ما عليه توزيع الاختصاص التشريعي بين كل من سلطتي الاتحاد والامارات .

---

(١٥٠) م٦٩ من دستور ١٩٥٨ في فرنسا «يبدي المجلس الاقتصادي والاجتماعي رأيه في مشروعات القوانين والأوامر والمراسيم وكذلك الاقتراحات بقانون التي تعرضها عليه الحكومة .

ويجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يختار أحد أعضائه ليعرض رأيه على المجالس البرلمانية في المشروعات أو الاقتراحات التي عرضت عليه».

المطلب الأول

المفاضلة بين نظامي المجلسين التشريعيين والمجلس الواحد

تتضح أهمية المفاضلة التي نجريها هنا بين نظامي وحدة المجلس التشريعي وازدواجه من خلال وضع أيدينا على إجابة تساؤل هام مؤداه هل من الأصوب وضع الإرادة العامة للأمة بين يدي مجلسين منفصلين يكونان السلطة التشريعية أم أنه من الأنسب وضعها بين أيدي نواب ينتمون إلى مجلس واحد يتولى مسئولية التعبير عن تلك الإرادة العامة والعليا للأمة ؟

لاشك أن الإجابة العادلة والمنصفة على التساؤل السابق تقضي بأن نمد أبصارنا عبر التاريخ لنحلل التطبيقات العملية لهذين النظامين استهدافاً للوصول للاجابة الشافية مع الاستعانة بما يؤكده الواقع المعاصر بين دول العالم -ومن حيث اتساع نطاق تبني أحد هذين النظامين دون الآخر وتمسك دول النظام البرلماني الثنائي بهذا المبدأ وتخليها عنه بعد تضاؤل عدد أنصاره ومؤيديه وبخاصة في إطار الدول البسيطة الموحدة.

أولاً: نظام ازدواج مجلس البرلمان واسانيد مؤيديه:

يرجع تاريخ ظهور نظام المجلسين المكونين للبرلمان أو السلطة التشريعية إلى ظهور نوع من الرغبة في التمثيل الارستقراطي في انجلترا داخل المجلس النيابي، وقد تبلورت هذه الرغبة في العمل على إيجاد مجلس أعلى لا يقوم على أساس مبدأ التمثيل الشعبي أو الإرادة الشعبية العامة المعترف بها -في النظام الديمقراطي- من خلال قاعدة الاقتراع العام في تكوين المجالس النيابية.

ولقد لاقى نظام المجلسين تطبيقه التاريخي الأول ممثلا في مجلسي اللوردات والعموم ابان الثلث الأخير من القرن الثالث عشر في عهد الملك ادوارد، بيد أن تطور البرلمان الانجليزي قد عدل -في فترة لاحقة تحت تأثير ظهور الملكيات المقيدة وازدياد المد الديمقراطي في القرن التاسع عشر- عن تلك الثنائية البرلمانية ثم ما لبث أن عاد اليها مرة أخرى ولكن على أساس اسلوب انتخابي ديمقراطي متميز عن ذلك المعمول به لاختيار أعضاء المجلس الأول.

ولقد شايعت الدول المختلفة النظام الانجليزي المزدوج للبرلمان سواء ذات النظام الاتحادي المركب منها أو البسيط الموحد، وأصبح بذلك البرلمان في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الفيدرالي السويسري وهي دول مركبة مكونة من مجلسين أحدهما يطلق عليه المجلس الأعلى والآخر المجلس الأدنى، كما ضم البرلمان في كل من فرنسا وإيطاليا والأردن والعراق ومصر -قبل الثورة- وجميعها دول بسيطة موحدة مجلسين متمايزين في تكوينهما ومدى الاختصاص التشريعي المسند إليهما.

أما عن المبررات والأسانيد التي يدعم بها أنصار نظام ازدواج مجلسي البرلمان وجهة نظرهم فيمكننا بلورتها في النقاط التالية:

١ - إن إقامة نظام المجلسين النيابيين وتوزيع المسئولية التشريعية فيما بينهما ضمان أكيد لحسن سير العمل البرلماني، وتحقيق لمبدأ الرقابة المتبادلة بين المجلسين على ما يقوم كل منهما بأدائه من أعمال، فضلا عن ضمان عدم تجاوزهما -فيما يتخذانه من قرارات- لحدود اختصاصاتهما الدستورية.

وبالجملة فإن عملية توزيع الوظيفة التشريعية على المجلسين مانع من محاولة أيهما الاستبداد بالسلطة الأعلى في الدولة أي سلطة التشريع في مواجهة غيرهما من السلطات العامة وبخاصة السلطة التنفيذية، وهو ما يقينا شرور الصراع أو التناحر على السلطة وضياع الجهد الوطني فيما لا طائل من ورائه والإضرار بوجه المصلحة العامة.

٢ ـ يسمح وجود نظام المجلسين بتشكيلهما المختلف واختصاصاتهما المتمايزة، بتمثيل كافة المصالح التقليدية لأبناء الأمة واعطاء الفرصة لجميع القوى والاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية للتعبير عن نفسها والعثور على متنفس لها يخرجها إلى دائرة الضوء، هذا فضلا عن تمكين الأقليات الطائفية والشخصيات العامة التي لم يقدر لها أو لم يكن لها أي نصيب أو حظ في العضوية أو التمثيل النيابي من التعبير عن آرائها في المجلس الآخر. ولذلك كله فوائده الجمة التي من أهمها تقليل فرصة إقامة الجماعات أو النقابات المناوئة غير ذات الصفة الرسمية للضغط على السلطة وتوجيهها مادام قد تم إدراجها في إطار التنظيم الرسمي لمؤسسات الدولة.

٣ ـ يتولى المجلس الثاني تأدية وظيفة الكابح لجماح وسطوة المجلس النيابي الأول، وذلك من خلال تهدئة ما يتصف به أعضائه من حماسة واندفاع في اتخاذ القرارات الهامة التي لا يجب اصدارها إلا بعد روية وتبصر ودون ارتجال وبناء مناقشة جادة هادفة لتحقيق الصالح العام.

وبذلك يمكن أن يوجد بين دفتي البرلمان العناصر الشابة المتوثبة بالغة الحماس والعناصر الجادة ذات الحنكة والخبرة والدراية في المجال التشريعي.

٤ ـ يمنع نظام المجلسين عند الأخذ به من وقوع أحد خطرين جسيمين على كيان الدولة واستقرارها، يتبدى أولهما في تحول نظام الحكم البرلماني إلى نظام مجلسي للحكم ـفي غيبة المجلس الثاني والذي يسيطر فيه المجلس الواحد على السلطة التنفيذية ويخضعها إلى رغباته المتطرفة ذات الطابع الشخصي.

على حين يتبلور ثاني الخطرين في وقاية الدولة من ظاهرة استبداد المجالس النيابية التي وقعت فيها العديد من الدول في مراحل مختلفة من تطورها السياسي، استناداً من ناحية أولى إلى مجيء هؤلاء النواب للعضوية باسلوب الاقتراع العام المباشر، ومن ناحية ثانية لضعف السلطة التنفيذية غير المنتخبة في مواجهتهم بما هي عليه من انقسام ثنائي بين جهتين رئيس الدولة والحكومة.

٥ ـ أن المبدأ الديمقراطي السائد في عالم اليوم لا يتعارض على الاطلاق مع إمكانية اعتناق مبدأ ثنائية مجلسي البرلمان، ذلك أن الأساس الوراثي أو أعمال مبدأ التعيين على اتساع نطاقه بين أعضاء المجلس النيابي الثاني أمر يمكن التنازل عنه في مجال تكوين هذا المجلس، ليحل محله وطبقاً للنظام الديمقراطي مبدأ الانتخاب، وذلك أن للانتخاب طرقاً وأساليب متعددة يمكن تبني إحداها عند تكوين المجلس الأول على أن يتم تبني أخرى مغايرة بشأن العضوية في ثاني المجلسين، وعلى سبيل المثال إذا اتبع الاسلوب الانتخابي العام المباشر في عضوية المجلس الأول، فانه يمكن الأخذ بنظام الانتخاب غير المباشر والمتعدد الدرجات للوصول إلى عضوية المجلس الثاني أو أن يتم الاقتران فيما بين اسلوبي الانتخاب والتعيين والتغيير النسبي الدوري للمجلس بحيث تظل الغلبة والسيطرة لأولهما على الآخر.

٦ ـ ان اعتناق نظام المجلسين ضرورة حتمية في ظل الدول الاتحادية المركبة، إذ هو سبيلها الأمثل لتحقيق مبدأ المساواة في التمثيل النيابي بين الدويلات الأعضاء فيها؛ وذلك بعض النظر عما هي عليه من اختلاف في تعدادها السكاني أو اتساع وضيق في رقعتها الجغرافية. بيان ذلك أن مبدأ التمثيل النيابي المتساوي بين الدويلات يتم أعماله في إطار أحد المجلسين دون تفرقة بسبب تعدادها أو اتساع رقعتها، على أن يتم في إطار المجلس الثاني أعمال مبدأ التمثيل النسبي وفقاً لعدد السكان أو الرقعة الجغرافية، وهو أمر مطبق في جميع الدول الاتحادية المركبة إلا فيما ندر، ومن بينها الاتحاد السوفييتي (المجلس السوفييتي الأعلى ـمجلس القوميات) الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ ـمجلس النواب) وغيرهما من الدول الاتحادية الفيدرالية الأخرى[١٥١].

---

(١٥١) يتكون الكونجرس الأمريكي من مجلس الشيوخ والنواب، ويضم الأول في عضويته مائة شيخ يمثل كل ولاية شيخان يتم انتخابهما لمدة ست سنوات بحيث يتم تجديد ثلث عدد الأعضاء فيه كل سنتين مع موعد الانتخابات النيابية، وأما المجلس الثاني فيضم في عضويته ٤٣٥ عضواً منتخباً لمدة سنتين وهي مدة قصيرة للغاية نرى جدارة المشرع الدستوري بتعديلها بما يساوي فيما بينها وبين مدة رئاسة الدولة عملا على توفير الحرية في الحياة النيابية واهتمام النواب بمسئولياتهم دون أن يؤثر على ذلك انصرافهم الى ما يؤدي لضمان اعادة انتخابهم في هذا المجلس.

ـ تأخذ دولة الامارات العربية المتحدة بنظام المجلس النيابي الواحد برغم كونها دولة اتحادية مركبة، وذلك وفقاً لما ورد في الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ بشأن المجلس الوطني الاتحادي.

وأخيراً فإن وجود المجلسين النيابيين لا يمثل أدنى نوع من التكرار في مجال العضوية أو الاختصاصات لما هو ثابت من إختلاف الأحكام المتعلقة بذلك بينهما سواء اتصل هذا بكيفية العضوية فيها أو بالمدة المقررة لها أو اتصل بنوعية ومدى الاختصاصات التشريعية الموزعة بينهما، بحيث لا نجدهما في نهاية المطاف متطابقين أو متماثلين في التشكيل والاختصاص.

ثانياً: نظام المجلس الواحد وحجج أنصاره:

حاول أنصار نظام المجلس النيابي الواحد تفنيد الحجج السابق عرضها لأنصار نظام المجلسين من خلال تقرير عدم ضرورة وجود المجلس الثاني لما يؤدي إليه من عبء إضافي ورقابة متكررة على السلطة التنفيذية، وأنه ليس -كما يذهب مؤيدوه- بضمان لتوازن السلطات في الدولة وبخاصة فيما بين البرلمان والحكومة، فضلا عن أن وجود المجلس الثاني يزيد من بطء وتعقيد الوظيفة التشريعية التي هي بحسب الأصل بطيئة السريان، وأخيراً فإن ما يؤدي إليه تمثيل المصالح الكبرى والطبقية في المجلس الثاني من حرص على المصلحة الخاصة وتقديمها على المصلحة العامة أمر غير ممكن الحدوث أو السماح به خاصة وأنه يضعف من الأساس الديمقراطي الشعبي المفترض قيام التمثيل النيابي بالإستناد إليه دون غيره من أساليب وطرق الاختيار.

ويضيف أنصار مبدأ وحدة المجلس النيابي إلى انتقادهم لمبدأ الثنائية الحجتين التاليتين:

١ - أن وجود المجلسين النيابيين أمر يؤدي إلى تمزيق أوصال الوظيفة التشريعية وتفريقها في الدولة بين يدي جهازين أو جهتين قد تتضارب قراراتهما بشأنها وتختلف وجهات نظريهما المتعلقة بها من منطلق اختلاف مناخ التفكير العام المسيطر على أعمالها، ولذلك فقد وجب إسناد هذه الوظيفة إلى جهة واحدة لترى فيها رأيها إعمالاً للارادة العامة الموحدة التي لا تتجزأ أو تنقسم واستهدافا لتحقيق المصلحة العامة للدولة.

٢ ـ لما كانت السيادة أمر غير قابل للتجزئة أو الانقسام وهو مبدأ مسلم به في النظام الديمقراطي فقد لزم التخلي عن مبدأ ازدواج المجالس النيابية لما يؤدي إليه أعماله من إهدار كل قيمة لهذا المبدأ.

غير أن المؤيدين للنظام الثنائي قد تصدوا بدورهم للرد على هاتين الحجتين مؤكدين على وحدة الإرادة العامة في الدولة وعدم التضارب في القرارات بين المجلسين من منطلق اندراجهما تحت سلطة واحدة في الدولة هي السلطة التشريعية، وإذا أمكننا التسليم جدلاً بصحة ما يقرره أنصار المجلس الواحد بشأن التعارض والتضارب عند الانقسام فلماذا لم يحدث مثل ذلك بخصوص السلطة التنفيذية التي تنقسم في كافة الأنظمة البرلمانية إلى جهتين هما رئيس الدولة والوزراء.

ثالثاً: تقديرنا للنظامين السابقين:

يسود الدول المعاصرة المكونة برلماناتها وفقاً لمبدأ ثنائية المجالس النيابية اتجاه قوي نحو التناقص التدريجي المطرد لسلطات المجلس النيابي الثاني فيها، فلقد أصبحت الاختصاصات التشريعية وغير المتعلقة بتلك الوظيفة المسندة إليه غاية في الضآلة متسمة بالصورية إلى حد كبير على اعتبار أن التمثيل الحقيقي للأمة يكمن أساساً في أعضاء المجلس النيابي.

ولقد ساد هذا المنطق -إلى حد كبير على إطلاقه- في الدول البسيطة الموحدة، على حين ظلت الدول الاتحادية المركبة متمسكة إلى جانب البعض الآخر من دول التقاليد البرلمانية العتيدة كانجلترا وفرنسا بأهداف نظام المجلسين معترفة لكليهما بنوع أو آخر من الاختصاصات الفعلية الحقيقية، وهذا يعني بعبارة أكثر وضوحاً أن نظام المجلسين لم ولن يختفي من فوق الخريطة العالمية برغم التطور العميق الذي يتجه الآن نحو تبني فكرة المجلس النيابي الواحد.

وبذلك فإننا نرى أن المرحلة التي تمر بنا الآن في مجال تكوين السلطة التشريعية وما تتميز به من أفول نجم النظام الثنائي والحد الكبير من صلاحيات المجلس النيابي الثاني

سوف تفضي بنا إلى أحد أمرين لا ثالث لهما، أحدهما أن يتم الإبقاء على النظام المجلسي الثنائي -ولكن في نطاق محدود- في قالب جديد ذو سمة عامة معالمها الرئيسية صيرورة المجلس الثاني مجلسا استشارياً مسلوب الإرادة أو التأثير وذلك باستثناء ما عليه الحال في الدول الاتحادية المركبة(١٥٢).

والآخر أن يتم تبني نوع معتدل من الثنائية البرلمانية يتحقق في ظله فيما بين المجلس النيابي والسلطة التنفيذية ذات التكوين الثنائي بدورها في النظم البرلمانية توازن حتمي لأداء المهام الدستورية المسندة إليهما وأعمال الرقابة المتساوية بينهما».

(١٥٢) تتكون السلطة التشريعية في الغالبية العظمى من دول النظام الملكي البرلماني من مجلس نيابي واحد، وعلى سبيل المثال نجد أن النرويج لم تعرف في تاريخها النظام المجلسي الثنائي على الاطلاق، كما تخلت الدنمارك عن نظام المجلسين عام ١٩٥٤، ثم اعقبتها السويد في ذلك عام ١٩٦٩.

المطلب الثاني

النظامين الدستوري واللائحي للمجلس الوطني الاتحادي

السلطة التشريعية هي الهيئة الدستورية المكلفة بوظيفة سن القوانين أي التشريعات العادية في المجتمع، سواء تكونت من مجلس واحد أو من مجلسين، وسواء توحدت بين يدي هيئة واحدة في الدولة كلها وعلى امتداد أقاليمها كما في الدول البسيطة الموحدة أو توزعت فيما بين الهيئات المركزية واللامركزية كما في الدول الاتحادية المركبة كدولة الامارات العربية المتحدة التي تسن فيها القوانين اتحادياً على مستوى الدولة بأسرها بواسطة السلطات الاتحادية المختصة ومحلياً في الوقت نفسه بواسطة السلطات الخاصة بكل إمارة عضو على حدة، وسواء أخيراً كان مصدر هذه القوانين ذاتياً أي نابعاً في مرحلته الأولى كاقتراح أو مشروع قانوني عن الأعضاء المكونين لها أم كان خارجاً عنهم منتمياً إلى سلطة أخرى كما هو الحال بالنسبة لمجلس وزراء الاتحاد في دولة الامارات العربية المتحدةووفقاً لما ورد بالدستور المؤقت لها من أحكام في هذا الصدد.

ويهمنا تناول أحكام السلطة التشريعية في دولة الامارات من خلال جانبين متقابلين نوضح في أحدهما على المستوى العام للدولة وكسلطة اتحادية الأحكام الخاصة بالمجلس الوطني الاتحادي سواء فيما يتعلق بالعضوية فيه وتشكيله أو سواء فيما يتصل بسير أعماله وممارسة اختصاصاته التشريعية وغير التشريعية، وذلك في ضوء النصوص الواردة بهذا الصدد بالدستور المؤقت لعام ١٩٧١ وباللائحة الداخلية للمجلس الوطني الصادرة بالمرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢[١٥٣].

(١٥٣) مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الامارات العربية المتحدة، ١٩٧١ ـ ١٩٧٦، الجزء الأول، ص١٦١، السنة الثانية العدد الثالث في ٧ مايو ١٩٧٢، المرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢ باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

وأما الجانب الآخر فنعرض فيه لكيفية توزيع الاختصاصات التشريعية فيما بين السلطتين الاتحادية والمحلية الخاصة بكل إمارة على حدة وفقاً لما ورد بالدستور والقوانين الصادرة في هذا الشأن من أحكام.

ومن الجدير بالذكر قبل تناول الجانبين السابقين بالتفصيل أن نشير إلى أن عرض أحكام الممارسة للوظيفة التشريعية فيهما سوف يقتصر على بيان دور كل من المجالس الجماعية على المستويين الاتحادي والخاص بكل إمارة على حدة المكلفة بتلك الوظيفة، ودون التطرق بالحديث إلى الجهات الجماعية أو الفردية الخارجة عنها والمنتمية إلى السلطة التنفيذية وما تلعبه من دور في العملية التشريعية يحرك أو يكمل دور المجالس المعنية أصلاً بها والمحددة في الدستور، اذ أن ذلك أمر سبق معالجته في اطار المبحث الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية وما لها من اختصاصات تشريعية متصلة باقتراح القوانين أو التصديق عليها واصدارها.

الفرع الأول

تشكيل المجلس وأحكام العضوية فيه

ورد النص في الدستور المؤقت على الأحكام الخاصة بتشكيل المجلس الوطني الاتحادي والعضوية فيه بمجموعة المواد من رقم ٦٨ وإلى المادة رقم ٧٧ منه، وهي تلك المقابلة تماماً لنصوص المواد من رقم ١ وإلى رقم ١٦ من اللائحة الداخلية للمجلس رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢.

ويستفاد من تلك النصوص السابقة -وعلى سبيل الاجمال- أن تكوين المجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية يتم بطريق الاختيار أو التعيين ووفقاً لما تراه كل إمارة عضو في الاتحاد على حدة في هذا الصدد بالنسبة لعدد الأعضاء المخصص لها والذي يمثلها في المجلس، وأما عن الخطوات المتبعة لذلك تفصيلاً فيمكننا ايضاحها فيما يلي:

أولاً: عدد أعضاء المجلس وتوزيعهم على الامارات المختلفة:

عني الدستور المؤقت في المادة رقم ٦٨ منه والمعدلة بقرار المجلس الأعلى للاتحاد الصادر برقم ٣ لسنة ١٩٧٢ بتحديد عدد أعضاء المجلس الوطني الاتحادي بأربعين عضواً يمثلون الامارات المختلفة الأعضاء بالدولة وذلك على النحو التالي:

١ ـ عدد ثمانية أعضاء يمثلون كل من إمارتي أبوظبي ودبي.
٢ ـ عدد ستة أعضاء يمثلون كل من إمارتي الشارقة ورأس الخيمة.
٣ ـ عدد أربعة أعضاء يمثلون كل من امارات عجمان وأم القيوين والفجيرة.

هذا ولقد تناولت المادة الأولى من اللائحة الداخلية للمجلس وبصورة مطابقة تحديد عدد الأعضاء الممثلين لكل إمارة من الامارات في العضوية، كما أردفت ذلك بتقرير المبدأ الدستوري الخاص «بسيادة الأمة» بقولها «ينوب عضو المجلس عن شعب الاتحاد جميعه وليس عن شعب الإمارة التي قامت باختياره، وهو تكرار أيضاً لما ورد النص عليه بالمادة ٧٧ من الدستور المؤقت.

ويستفاد من ذلك أن الدستور قد حرص على اعتناق مبدأ سيادة الأمة في مجال التمثيل النيابي بالمجلس الوطني الاتحادي وليس مبدأ السيادة الشعبية المقابل له، وهو ما يعني أن كل عضو بالمجلس يمثل شعب الاتحاد بأسره ويعبر عن مصالحه فيه فيدافع عن المصلحة العامة لكافة شعوب امارات الاتحاد دون أن يكتفي بتمثيل مصالح امارته الخاصة أو التعبير عنها فحسب، ويترتب على ذلك أنه لو حدث أي تعارض بين المصلحتين فإن العضو يصبح ملزماً ـ والحال كذلك ـ بتبني وجهة النظر المحققة للمصلحة العامة لشعوب دولة الامارات جميعهم تطبيقاً لهذا النص[١٥٤].

---

(١٥٤) أنظر الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص٥٨٤ وما بعدها، حيث يذهب إلى تقرير أن «الدستور المؤقت لدولة الامارات لم يشر إلى اعتناق مبدأ السيادة الشعبية» ثم يعود ليقرر أيضاً أن «أعضاء المجلس الوطني لا يمثلون الأمة».
=

ثانياً: كيفية اختيار أعضاء المجلس الوطني:

ترك الدستور في المادة ٦٩ منه للامارات الأعضاء كل على حدة الحرية التامة في تحديد طريقة تعيين أو اختيار من يمثلونها من المواطنين في عضوية المجلس الوطني الاتحادي، ذلك أنه بعد أن قيد المشرع الدستوري كل إمارة باختيار عدد محدد على سبيل الحصر من الأعضاء الممثلين لها في المجلس أطلق ليدها العنان في انتقاء وسيلة اختيارهم ومعايير ذلك، وهو الأمر الذي أكده نص المادة الثانية من اللائحة الداخلية للمجلس مراعاة لكل من الظروف الداخلية والملاءمات والمناخ السائد في كل إمارة على حدة دون أن يلزمها جميعها أو بعضها باتباع اسلوب معين موحد أو محدد في عملية اختيار ممثليها في المجلس.

ثالثاً: شروط العضوية في المجلس الوطني:

يمكننا استخلاص شروط أربعة أساسية ورد النص عليها في كل من الدستور واللائحة الداخلية وهي تعبر عما درجت عليه كافة الدساتير في العالم باعتبارها الحد الأدنى اللازم توافره من الشروط لاستحقاق عضوية برلماناتها ومجالسها النيابية، وهي تتعلق

= ـ ونحن من جانبنا نتفق معه في عدم اعتناق الدستور لمبدأ السيادة الشعبية أو ورود ذكر لذلك في أي من نصوصه، بيد أننا نختلف معه فيما ذهب إليه من القول بأن أعضاء المجلس الوطني لا يمثلون الأمة ـ على الأقل استناداً إلى وجود نص دستوري صريح يقرر ذلك ـ حيث أن المادة ٧٧ من الدستور المؤقت في عباراتها اقرار صريح بمبدأ سيادة الأمة في أهم آثاره ونتائجه المترتبة عليه وهي «تمثيل عضو المجلس الوطني الاتحادي للأمة كلها» أي لمجموع شعوب الامارات الأعضاء في الاتحاد وليس لشعب امارته الخاصة فحسب، وهو الأمر الذي يعبر عنه في النظم الديمقراطية بتمثيل النائب في البرلمان للأمة كلها وليس لأعضاء هيئة الناخبين من أبناء دائرته الانتخابية وحدهم.

ـ دكتور كمال الغالي، مبادىء القانون الدستوري، ١٩٦٥؛ ص١٧٠ ـ ١٧١.

- **LEON DUGUIT**, Traité de droit constitutionnel, t.2, 3éme édition, Bibliographie antérieure a 1928, pp. 752 et ss.

- **GEORGES LACHAPELLE**, Les systémes éléctaraux, Armand colin 1934.

من ناحية أولى بثبوت صفة المواطن في عضو المجلس وانتمائه بجنسيته لدولة الامارات العربية المتحدة (الفقرتين الأولى من كل من المادة ٧٠ من الدستور والمادة الثالثة من اللائحة الداخلية للمجلس). ويلاحظ أن كل من الدستور واللائحة قد قيدا التمتع بصفة المواطن بشرط الاقامة الدائمة في الامارة التي يمثلها بالمجلس، وهو ما يعني أن المواطن الذي لا يقيم بصفة دائمة مستقرة في امارة من الامارات لا يمكنه أن يكون عضوا بالمجلس الوطني عن تلك الامارة، وذلك أمر بديهي اذ أن الدستور قد تبنى معيار الاقامة الدائمة كدليل قاطع على الالمام التام والكامل بمجريات الأمور والأحداث في كل امارة ومن ثم صلاحية التمثيل لها والتعبير عن مصالحها. بيد أن أياً من الدستور أو اللائحة لم يشر في هذا الصدد إلى الأحكام الخاصة بثبوت صفة المواطن وحمله لجنسية الدولة ومن ثم فانه يتم الرجوع في ذلك الشأن إلى الأحكام الواردة بقانون تنظيم الجنسية في الدولة.

ومن ناحية ثانية: فقد استلزم النص الدستوري وتابعه في ذلك النص اللائحي الداخلي للمجلس بلوغ المواطن عضو المجلس سن الخامسة والعشرين كحد أدنى للعضوية، ويحمل تحديد سن العضوية على هذا النحو دلالتين هامتين احداهما أن المشرع الدستوري قد خفض سن العضوية ليدفع بالشباب إلى مجال العمل الوطني مسلحاً بما يتمتع به الشباب من حماسة واندفاع بكافة ملكاته وقدراته نحو خدمة وطنه وتحقيق مصالحه العامة، والأخرى أن بلوغ هذا السن يعني اكتمال الأهلية القانونية المدنية بكافة جوانبها من قدرة على التحمل بالالتزامات أو اكتساب الحقوق، وتلك ضرورة لابد من توافرها في عضو المجلس الوطني بالنظر إلى قداسة وجلال وخطر المهام الموكولة اليه للقيام بها على الوجه الأكمل في مجال العمل الوطني. (م٧٠/٢ من الدستور ـم٣/ب من اللائحة).

ومن ناحية ثالثة: فقد حافظ الدستور على نقاء السيرة وحسن السمعة لأعضائه باشتراط تمتعهم بالأهلية المدنية الكاملة ضمانا لحسن ادراكهم وسلامة حكمهم على الأمور التي يختص بتصريفها، فضلا عن توافر الأهلية الجنائية فيهم بمعنى اتصافهم بحسن السمعة والنزاهة والأمانة والشرف وجميعها أمور يستدل عليها ـوفقاً لنص الدستور

بالفقرة ٣ من المادة رقم (٧٠) واللائحة بالفقرة الثالثة أيضاً ـ من خلال عدم سبق صدور أية أحكام جنائية بالادانة في جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إلى المواطن اعتباره طبقاً للقانون أي بصورة تلقائية ودون حاجة لصدور حكم قضائي برد الاعتبار اليه.

ومن ناحية رابعة وأخيرة: فلقد اشترط في عضو المجلس الالمام الكافي بالقراءة والكتابة باللغة العربية، وهو أمر يساير ما ورد النص عليه صراحة بالمادة السابعة من الدستور من أن لغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية، وان كل ما يلفت النظر هنا الاكتفاء في نصيب عضو المجلس من التعليم بنيل القسط الذي يسمح له فحسب بمسايرة ومتابعة أعمال المجلس أي المعرفة الكافية للقراءة والكتابة، ودون اشتراط الحصول في هذا الصدد على أية شهادات علمية أو مؤهلات قانونية محددة، ومن هنا فان لدور كل امارة في اختيار الأعضاء الممثلين لها بالمجلس الوطني أهميته الفائقة في أن تضمن أعضائها العناصر الملمة الماما كافياً بكافة درجات التعليم وبخاصة في المجالات القانونية وغير القانونية ضمانا لحسن تعبيرهم عن مصالحها بصفة خاصة وعن مصالح امارات الاتحاد جميعها بصفة عامة.

أحكام العضوية في المجلس الوطني الاتحادي:

بعد أن تناولنا فيما سبق كيفية تشكيل المجلس الوطني من حيث عدد الأعضاء الممثلين لكل امارة فيه والشروط اللازم توافرها فيهم، يهمنا أن نوضح فيما يلي مجموعة من الأحكام الخاصة بتلك العضوية:

١ ـ قاعدة عدم جواز الجمع بين العضوية والوظائف العامة:

حظرت كل من المادة (٧١) من الدستور والمادة الرابعة من اللائحة الداخلية للمجلس الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة عامة في الدولة بما في ذلك المناصب الوزارية، ويعتبر ذلك تطبيقاً سليماً لمبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من سلطة

واحدة من السلطات العامة في الدولة، ذلك أن عضو المجلس الوطني هو جزء من السلطة التشريعية للدولة ومن ثم فلا يسوغ أن يكون عضوا في الوقت ذاته في سلطتها التنفيذية بشغله منصبا وزاريا أو احدى الوظائف العامة، وإلا اختل بذلك مبدأ الفصل بين السلطات وضمانات تطبيقه حماية للحقوق والحريات في المجتمع.

ومن أجل ذلك فقد حرصت المادة الخامسة من اللائحة الداخلية على عدم الجمع بين الوصفين بأن اجازت لكل عضو حرية المفاضلة والاختيار بين الاستمرار في عضوية المجلس أو البقاء في الوظيفة العامة، وحددت له مهلة زمنية ثمانية أيام للقيام بذلك الاختيار وبحيث اذا لم يستقر به الأمر على أيهما فانه يعتبر ـ تلقائياً ـ ملحقاً بأحدثهما تاريخا في الانتساب اليها.

وليس ثمة شك في أن هذا المبدأ يحقق الصورة المثالية لما يجب العمل به في عضوية المجالس النيابية، وان كان الواقع العملي قد دفع ببعض الدول الى ايراد طائفة أو أخرى من الاستثناءات عليه قضت بموجبها بامكانية الجمع بين منصب العضوية في المجلس النيابي وبعض الوظائف العامة ذات الأهمية القصوى مثل المناصب الوزارية ووظائف أعضاء هيئة التدريس في الجامعات ورؤساء مجالس الادارات شريطة أن يوجد نص تشريعي صريح يجيز ذلك الاستثناء ويرخص بأعماله، وتلك في النهاية مسألة يجب تركها للظروف الخاصة بكل دولة على حدة وبما يتلائم والفلسفة السائدة في مجتمعها.

٢ ـ تحديد مدة العضوية بالمجلس بسنتين ميلاديتين:

تحددت مدة العضوية في المجلس الوطني بسنتين ميلاديتين وفقاً لنص كل من المادة (٧٢) من الدستور والسادسة من اللائحة الداخلية للمجلس، ويلاحظ هنا أن تجديد العضوية بالمجلس بعد انتهاء العامين المشار اليهما تتم حتى نهاية فترة الانتقال المشار اليها في المادة (١٤٤) من الدستور أي لمدة ثلاث سنوات هي المتبقية بعد المدة الأولى للمجلس على حلول نهاية الفترة الانتقالية المحددة بخمس سنوات، ولذلك فان هذا الحكم الصريح الوارد بالمادة (٧٢) من الدستور يعد استثناء واردا على تثبيت مدة العضوية الدورية المحددة بسنتين.

كذلك فان الفقرة الثانية من المادة (٧٢) قد أكدت على حكم هام جدا يتعلق بفتح باب العضوية أمام المواطنين بالمجلس الوطني لأي عدد من المرات دون تقيد بحد أقصى لعدد الدورات، ويعد ذلك الحكم أمراً منطقياً مسايرا لما سبق وأن أكد عليه الدستور في المادة (٦٩) منه بشأن حرية الامارات في اختيار ممثليها بالمجلس، وكل ما يمكن التحفظ بشأنه في هذا الصدد هو التيقن من صلاحية العضو المختار لتمثيل امارته بصفة دائمة مستمرة في كافة دورات المجلس الوطني.

وتبدأ مدة العضوية في السريان من تاريخ أول اجتماع للمجلس وبعد أداء العضو للقسم الدستوري المحدد بنص المادة (٧٣)، وبالمادة السابعة من اللائحة الداخلية ومؤداه «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة، وأن أحترم دستور الاتحاد وقوانينه وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بأمانة وصدق». هذا ولقد يحدث أثناء مدة العضوية بالمجلس خلو لمقعد أحد الأعضاء بسبب الوفاة أو الاستقالة أو اسقاط العضوية أو لغير ذلك من الأسباب المؤدية لانهاء العضوية قبل حلول موعد انتهائها الطبيعي بصورة مبتسرة، وفي هذه الحالة يتعين شغل هذا المقعد الشاغر بعضو بديل، ولقد حددت كل من المادة (٧٤) من الدستور والسادسة عشرة من اللائحة الداخلية الأحكام الخاصة باستكمال مدة العضوية وذلك وفقاً لما يلي من الخطوات:

أ ـ اذا كان الخلو خلال الثلاثة أشهر الأخيرة على انتهاء مدة المجلس فليس ثمة محل لاختيار عضو جديد ويظل المجلس كما هو.

ب ـ اذا حدث الخلو خلال مدة المجلس يتعين اختيار العضو الجديد خلال مدة شهرين من تاريخ اعلان هذا الخلو، ويخطر حاكم الامارة المعنية بذلك خلال مدة اسبوع تمهيداً لاختيار عضو آخر يمثل الامارة المعنية بالمجلس، ما لم يقع الخلو خلال مدة الثلاثة أشهر السابقة على نهاية مدة المجلس.

جـ ـ يكمل العضو الجديد المدة المتبقية على انتهاء عضوية سلفه في المجلس.

الفرع الثاني

حصانات وواجبات أعضاء المجلس الوطني

تمكيناً لعضو المجلس الوطني من أداء واجباته النيابية بحرية كاملة بوصفه ممثلا لشعوب الامارات المختلفة ومعبرا عن ارادة ابنائها، فانه يجب توفير طائفة من الضمانات والحصانات له تقيه مغبة المساس بشخصه وبحريته في التعبير عن ارادة الأمة ومصالحها العامة وبخاصة في مواجهة باقي السلطات الدستورية التي تملك من وسائل الضغط والاكراه عليه الكثير، وبالمقابل لتلك الضمانات والحصانات فان ثمة طائفة من الواجبات والالتزامات المفروضة عليه تم تقريرها حتى يحقق الأهداف المنشودة من وراء دخوله في عضوية المجلس وحسن أدائه لرسالته، ونتولى فيما يلي وعلى الترتيب بيان كل من الضمانات والحصانات والواجبات السابقة.

أولاً: ضمانات وحصانات أعضاء المجلس الوطني:

١ ـ تشمل ضمانات وحصانات عضو المجلس الوطني الاتحادي من جانب أول الاعتراف بعدم مسئوليته الجنائية أو المدنية أو السياسية عما يبديه من أفكار وآراء داخل المجلس ولجانه وبمناسبة قيامه بأداء أعماله (المادة ٨١ من الدستور والمادة ١٧ من اللائحة الداخلية للمجلس) وبحيث لا يجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال[١٥٥].

---

(١٥٥) راجع نصوص المواد ٩٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ و٥٧ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ و١٣٣ من الدستور السوداني لعام ١٩٧٣، والفصل السادس والعشرين من الدستور التونسي لعام ١٩٥٩.

٢ ـ ومن جانب ثان التمتع بالحصانة البرلمانية ضد الاجراءات الجنائية، فلا يجوز وفقاً لنص المادة ٨٢ من الدستور والمواد من ١٨ الى ٢٠ من اللائحة الداخلية اتخاذ أية اجراءات جنائية في مواجهة الأعضاء الا بعد استئذان المجلس مثل التحقيق والقبض والتفتيش والحبس وغيرها، وأما في أحوال التلبس فيجوز اتخاذ تلك الاجراءات مع ضرورة اخطار المجلس بها، ويعد عدم صدور الاذن من المجلس خلال شهر من طلب استئذانه بمثابة اذن يبيح تلك الاجراءات.

٣ ـ ومن جانب ثالث انفراد المجلس الوطني ـدون غيره من السلطات العامة في الدولةـ بأمر الفصل في صحة عضوية أعضائه وقبول استقالاتهم واسقاط العضوية عنهم بسبب فقد أحد شروطها وبناء على طلب بذلك مقدم من خمسة أعضاء بالمجلس على الأقل (المادة ٧٦ من الدستور والمواد من ٩ الى ١٥ من اللائحة الداخلية).

٤ ـ ومن جانب رابع منح مكافأة العضوية وحضور جلسات المجلس أو اللجان والبدلات المالية للانتقال وغيرها من التعويضات والمكافآت وذلك اعتباراً من تاريخ اداء العضو للقسم المشار اليه بالمادة ٧٣ من الدستور.

تلك هي أهم الضمانات والحصانات التي حرص الدستور المؤقت لدولة الامارات واللائحة الداخلية للمجلس الوطني علي توفيرها لأعضائه، حماية للمصلحة العامة المستندة في المقام الأول على مدى ما يتمتع به هؤلاء الأعضاء من حرية واستقلال كاملين في ممارسة مسئولياتهم النيابية.

ثانياً: واجبات أعضاء المجلس الوطني الاتحادي:

حددت المواد من رقم ٢١ الى ٢٤ واجبين هامين يكلف بهما عضو المجلس الوطني الاتحادي الى جانب ما سبق الاشارة اليه بصدد الالتزام بالتعبير عن الارادة العامة لشعوب الامارات المختلفة وليس عن الامارة التي يمثلها العضو بالمجلس، وعدم جواز جمعه بين عضويته واحدى الوظائف العامة في الدولة. ويتعلق أحد الواجبين بحضور جلسات المجلس ولجانه والآخر بعدم التدخل في أعمال السلطات العامة الأخرى بالدولة.

أما عن واجب حضور الجلسات، فقد استلزمت المادة ٢١ من اللائحة في حالة تخلف العضو عن الحضور للجلسات لمدة تقل عن شهر اخطار رئيس المجلس بأسباب التخلف، وأما اذا زاد الغياب عن شهر فإنه يجب استئذان رئيس المجلس في ذلك، وفي جميع الأحوال ليس للعضو الحق في طلب أجازة مفتوحة أو غير محددة المدة، أو الانصراف قبل انتهاء الجلسة اذا حضرها.

كما رتبت المادة ٢٢ من اللائحة على غياب العضو دون عذر مقبول خمس جلسات متتالية أو عشرة متقطعة الحرمان من مخصصات العضوية عن مدة غيابه وبعد انذاره بتوقيع ذلك الجزاء عليه، وأما اذا زاد الغياب عن ذلك كان للمجلس الحق في اعتبار العضو مستقيلا وبموافقة أغلبية الأعضاء.

وفيما يتصل بحضور جلسات اللجان المختلفة للمجلس فقد اعتبرت المادة ٢٣ من اللائحة العضو المتخلف عن حضورها لثلاث مرات متتالية أو لخمس مرات متقطعة دون عذر مقبول مستقيلا من عضوية هذه اللجان شريطة موافقة أغلبية أعضاء اللجنة على ذلك وتمهيدا لاختيار عضو جديد آخر للحلول محله.

وأما عن واجب عدم التدخل في أعمال السلطات الأخرى، فلقد نصت المادة ٢٤ من اللائحة على عدم جواز تدخل عضو المجلس الوطني في أعمال أي من السلطتين التنفيذية أو القضائية، وهو الأمر الذي يتفق ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات المطبق في الدستور بصورة تعاونية متبادلة حفاظاً على الحقوق والحريات الاساسية من المساس بها من خلال تركيز السلطة أو جمعها بين يدي جهة أو هيئة واحدة من الهيئات العامة للدولة.

الفرع الثالث

نظام رئاسة المجلس ولجانه العامة والمتخصصة

حدد الدستور في مواده من رقم ٨٤ الى ٨٧ الأحكام الخاصة برئاسة المجلس الوطني الاتحادي ونظام جلسانه ولجانه العامة والمتخصصة وهي المقابلة أيضاً لنصوص المواد من رقم ٣٥ الى ٥٦ من اللائحة الداخلية للمجلس، وقد وردت تفصيلات تلك الأحكام على النحو التالي:

أولاً: هيئة مكتب المجلس: (المواد ٨٤، ٨٥ من الدستور ومن ٢٥ الى ٤٠ من اللائحة).

تتكون هيئة مكتب المجلس من رئيس ونائبان أول وثان ومراقبين اثنين من الأعضاء، (المادة ٨٤ من الدستور والمادة ٣٠ من اللائحة)، ويتم انتخاب كل من الرئيس ونائبيه في أول جلسة انتخابا سريا وبالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي المرشحين لتلك المناصب في عدد الأصوات يعاد الانتخاب ويفوز الحاصل على الأغلبية النسبية والا فالفائز بالقرعة ممن تساوت الأصوات الحاصلين عليها (المادة ٢٥ من اللائحة). هذا وتنتهي مدة كل من الرئيس والنائبين بانتهاء مدة المجلس أو بحله (المادة ٢٧ من اللائحة). وأما اختيار المراقبين فيتم بالاقتراع السري ووفقاً لنفس نظام أغلبية الأصوات السابقة على أسماء المرشحين من الأعضاء المتقدمين بأسمائهم لرئيس المجلس لشغل هذين المنصبين (المواد من ٣٢ الى ٣٤ من اللائحة)، هذا وتنتهي مدة المراقبين سنوياً مع كل دور انعقاد دوري جديد للمجلس (المادة ٣٥ من اللائحة والفقرة الأخيرة من المادة ٨٤ من الدستور).

هذا ويتولى رئاسة المجلس في حالة غياب رئيسه النائب الأول فالنائب الثاني فأكبر الأعضاء سناً، ولرئيس المجلس تفويض نائبه الأول فالثاني في كل اختصاصاته أو بعضها

عند غيابه، ويحل كل منهما محله على الترتيب السابق اذا امتد غياب الرئيس لأكثر من أربعة أسابيع (المادة ٢٩ من اللائحة).

كذلك فقد نصت المادة ٨٥ من الدستور على تعيين أمين عام للمجلس الوطني يعاونه عدد من الموظفين الذين تحدد اللائحة الداخلية أوضاعهم الوظيفية، هذا ويعين الأمين العام بقرار من رئيس الاتحاد وبناء على ترشيح من رئيس المجلس (المادة ٣٩ من اللائحة)، وأما سائر معاونيه فيسري عليهم أحكام قوانين الخدمة المدنية واللوائح الاتحادية المعمول بها (المادة ٣٨ من اللائحة).

وأما فيما يتصل بالاختصاصات المسندة الى كل من شاغلي المناصب السابقة ابتداء من رئيس المجلس ونائبيه وحتى أمينه العام، فلقد أسندت المادة ٨٥ من الدستور تحديدها الى اللائحة الداخلية.

فيعد رئيس المجلس هو المسئول الأول عن كافة أعمال المجلس والاشراف على أمانته والممثل له في اتصالاته بالهيئات الأخرى (المادة ٢٨ من اللائحة) ويعاونه في القيام على أمر تطبيق نصوص الدستور والقوانين واللائحة الداخلية للمجلس هيئة مكتبه المكونة من نائبيه والمراقبين، وذلك وفقا لما ورد بنص المادة ٣٦ من اللائحة الداخلية من اختصاصات تتعلق بأعمال المجلس الداخلية أو الادارية والمالية.

ويمارس كل من المراقبين الاشراف على تسيير الأعمال الداخلية للمجلس وتنظيم اجتماعاته ووضع أوامر رئيسه موضع التنفيذ ومتابعة عملية حضور الأعضاء وغيابهم عن الجلسات (المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية).

وأخيراً فان أمانة المجلس يسند اليها أعمال السكرتارية والاشراف على موظفي وشئون الأمانة العامة بالمجلس (المادة ٣٩ من اللائحة).

ثانياً : اللجان العامة والمتخصصة :

أحالت الفقرة الثانية من المادة رقم ٨٥ من الدستور الى اللائحة الداخلية للمجلس الوطني بشأن تحديد كل ما يتعلق بلجان المجلس ونظام العضوية فيها وممارسة أعمالها ، وقد ورد التنظيم التفصيلي لذلك بالمواد من رقم ٤١ الى رقم ٥٦ على النحو التالي :

١ ـ مبدأ حرية المجلس في انشاء اللجان اللازمة لتسيير أعماله ، وجواز ممارستها لأعمالها خلال عطلة المجلس تمهيداً للعرض عليه عند انعقاده ، ويملك المجلس الابقاء على تشكيل اللجان كما هو أو تعديله عند الاقتضاء . (المادتان ٤١ و٥٢ من اللائحة) .

٢ ـ انشاء ثماني لجان دائمة تختص بما يلي :

أ ـ الشئون الداخلية والدفاع .

ب ـ الشئون المالية والاقتصادية والصناعية والتخطيط .

جـ ـ الشئون التشريعية والقانونية .

د ـ شئون التربية والتعليم والزراعة والاعلام .

هـ ـ الشئون الصحية والعمل والشئون الاجتماعية .

و ـ الشئون الخارجية .

ز ـ المرافق العامة .

ح ـ فحص الطعون .

ويبلغ عدد الأعضاء في كل لجنة سبعة أعضاء ، ويمكن تشكيل لجان مشتركة من بينها عند بحث موضوع يتصل بأعمال أكثر من لجنة (المادتان رقمي ٤٢ ، ٥٣ من اللائحة) ، ويجوز لأعضاء المجلس الانضمام لعضوية لجنتين على الأكثر من تلك اللجان وفقاً للانتخاب بالأغلبية النسبية (المادة ٤٤) .

٣ ـ جواز انشاء المجلس لجان دائمة أخرى أو لجان مؤقتة وفقاً لما تستلزمه ضرورات عمل المجلس (المادة رقم ٤٣ من اللائحة) .

٤ ـ ينتخب لكل لجنة رئيس ومقرر ويتولى سكرتاريتها أحد موظفي المجلس، ويحل المقرر فأكبر الأعضاء سناً محل الرئيس عند غيابه في رئاسة اللجنة (المادة ٤٥).

٥ ـ نظام العمل باللجان، تدعى للانعقاد أما بناء على دعوة من رئيسها أو رئيس المجلس أو بناء على طلب أغلبية أعضائها (المادة ٥١ من اللائحة).

ويمثل مقرر اللجنة أعضائها أمام المجلس، كما يمكن الاستعانة بالخبراء من داخل وخارج المجلس في القيام بالأعمال المكلفة بها دون أن يكون لهؤلاء صوت معدود في مداولاتها (المادة ٤٦).

كذلك فان اللجان يمكنها طلب أية بيانات أو مستندات من مصالح الحكومة وهيئاتها بواسطة رئيس المجلس للاستعانة بها في أداء أعمالها (المادة ٤٨).

هذا ويمكن لكافة أعضاء المجلس حضور جلسات أياً من لجانها دون المشاركة في المداولات أو التصويت (المادة ٤٧)، كما يتمتع بهذا الحق أيضاً كافة الوزراء عندما يكون الموضوع المثار أمام اللجنة متعلقاً بأعمال وزاراتهم (المادة ٥٠).

وأخيراً فان جلسات اللجان تنعقد سرية وبحضور أغلبية أعضائها، وتتولى تقديم تقريرا الى رئيس المجلس خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ إحالة الموضوع المندرج في نطاق أعمالها اليها، ويتضمن ذلك التقرير التوصيات التي أمكنها التوصل اليها فضلا عن الأسباب التي بنيت عليها ورأي الأقلية غير الموافقة على التقرير (المواد من ٥٤ الى ٥٦ من اللائحة).

الفرع الرابع

ادوار انعقاد المجلس ونظام العمل بجلساته

أولاً: أدوار الانعقاد:

للمجلس الوطني الاتحادي نوعان من أدوار الانعقاد أحدهما عادي لمدة لا تقل عن ستة أشهر ويبدأ في الاسبوع الثالث من شهر نوفمبر (المادة ٥٧ من اللائحة) والآخر غير عادي يدعى اليه عند الحاجة (المادة ٥٩ من اللائحة) لنظر المسائل التي دعي للانعقاد من أجلها.

هذا وتصدر الدعوة للانعقاد العادي وغير العادي بمرسوم من رئيس الاتحاد وبموافقة مجلس وزراء الاتحاد (المادتان ٧٨ من الدستور و٥٨ من اللائحة)، كما يصدر بفض كلا النوعين من أدوار الانعقاد مرسوم من رئيس الدولة (المادتان ٧٩ من الدستور و٦٠ من اللائحة)، ويملك رئيس الدولة حل المجلس والاتيان بمجلس جديد خلال ستين يوماً وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد (المادة ٨٨ من الدستور).

هذا ولقد استلزم الدستور صدور الدعوة للانعقاد خلال مدة ستين يوماً من تاريخ بدأ العمل بأحكامه، كما قرر انعقاد المجلس تلقائياً في الواحد والعشرين من نوفمبر اذا لم تتم دعوته للانعقاد قبل انقضاء الاسبوع الثالث من شهر نوفمبر، وذلك حرصاً على انتظام سير أعمال المجلس وحسن قيامه بأداء المهام المسندة اليه، وحرصاً من ناحية مقابلة على عدم تعطيل تلك السلطة الدستورية عن القيام بدورها المحدد لها في الدستور في مواجهة غيرها من السلطات. (المادتان ٧٩ من الدستور و٥٨ من اللائحة).

هذا ويختص رئيس الدولة بتأجيل اجتماعات المجلس الوطني بموجب مرسوم يصدره بموافقة مجلس الوزراء على ألا يتجاوز التأجيل مدة الشهر وألا يتكرر -وبموافقة

المجلس- لأكثر من شهر واحد على ألا تحتسب مدة التأجيل من مدة دور الانعقاد العادي (المادة ٦١ من اللائحة، والفقرة الأولى من المادة ٨٨ من الدستور)[١٥٦].

ويتم عقد جلسات المجلس عادة يومي الأربعاء والخميس من كل اسبوعين ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو توجد أعمال تقتضي الاجتماع (المادة ٦٣ من اللائحة).

ولقد قررت المادة رقم ٨٠ من الدستور وجوب افتتاح دور الانعقاد العادي للمجلس بخطاب من رئيس الاتحاد يتضمن بيانا عن أحوال البلاد وأهم الأحداث والشئون العامة خلال العام والمشروعات المزمع القيام بها خلال الدورة الجديدة، ويشكل المجلس لجنة من أعضائه للرد على بيان رئيس الدولة تقدم تقريراً يتضمن الملاحظات والمقترحات المتعلقة بهذا البيان تمهيداً لعرضها على المجلس الأعلى للاتحاد.

وأخيراً فان الأصل في انعقاد جلسات المجلس أن تكون علنية ما لم تقرر سريتها بناء على طلب من الحكومة ممثلة في وزرائها أو رئيس المجلس أو ثلث عدد أعضاء المجلس (المادتان ٨٦ من الدستور و٦٥ من اللائحة)، وفي حالة سرية الجلسات لا يسمح لغير الأعضاء بالحضور فيها باستثناء من يرخص لهم رئيس المجلس في ذلك من الموظفين والخبراء، على أن تعود الجلسة للانعقاد العلني بعد زوال أسباب عقدها سرية (المادة ٦٦ من اللائحة).

ثانياً: نظام العمل بالجلسات:

يمر أداء عمل المجلس ومباشرته لمهامه الدستورية بالمراحل التالية وفقاً لما ورد متعلقاً بهذا الشأن في كل من الدستور واللائحة.

---

(١٥٦) صدرت العديد من قرارات رئيس الدولة بتأجيل اجتماعات المجلس الوطني الاتحادي من بينها المرسوم الاتحادي رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٢ بتأجيل اجتماع المجلس الوطني الاتحادي لمدة شهر (الجريدة الرسمية عدد رقم ١١٧ للسنة ١٢، صفر عام ١٤٠٣هـ ديسمبر عام ١٩٨٢) ص١٩.

- المرسوم الاتحادي رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٦ بتأجيل اجتماعات المجلس الوطني الاتحادي، الجريدة الرسمية العدد ١٧٠ س ١٦ ديسمبر ١٩٨٦ ص١٩.

١ ـ اعداد جدول أعمال المجلس قبل انعقاد جلسته بثلاثة أيام على الأقل واخطار الأعضاء بواسطة رئيس المجلس (المادة ٦٤ من اللائحة).

٢ ـ اعلان بدأ الجلسة عند توافر النصاب العددي اللازم لصحتها وهو الأغلبية العددية للأعضاء والا تم تأجيلها (المادتان ٨٧ من الدستور و٦٨ من اللائحة الداخلية)، كما لا تصبح المداولات صحيحة الا بحضور نفس الأغلبية (المادة رقم ٧٠ من اللائحة).

٣ ـ قيام الأمين العام بتلاوة أسماء الأعضاء المعتذرين عن الحضور والغائبين، وأخذ الرأي على التصديق على مضبطة الجلسة السابقة، وابلاغ الأوراق والرسائل الواردة للمجلس قبل نظر جدول الأعمال الجديد (المادة ٦٩ من اللائحة).

٤ ـ صدور الاذن للأعضاء بالكلام من رئيس المجلس (المادة ٧١) ومنعهم من مواصلة الكلام اذا تطرق الحديث الى أمور شخصية (المادة ٧٢ من اللائحة)، ولفت نظرهم الى وجوب مراعاة أحكام اللائحة والمحافظة على نظام الكلام وموضوعه (المادة ٧٦)، ولا يجوز أن يصدر عن المتكلم أية عبارات غير لائقة أو ماسة بالكرامة أو منطوية على اخلال بالنظام (المادة ٧٧)، واذا ارتكب العضو اخلالا بالنظام أو خروجاً على الحدود السابقة للكلام تعرض لتوقيع الجزاءات المحددة بنص المادة ٧٨ من اللائحة وهي: (الانذار ـ توجيه اللوم ـ المنع من الكلام ـ الاخراج من قاعة الجلسة ـ الحرمان من المشاركة في الجلسة ولجان المجلس مدة لا تزيد على اسبوعين).

٥ ـ لرئيس المجلس صلاحيات وقف الجلسة لمدة لا تزيد على نصف ساعة عند الاخلال بنظامها أو تأجيل الاجتماع عند تكرار الاخلال (المادة ٧٩) أو رفع الجلسة للاستراحة لمدة لا تجاوز النصف ساعة (المادة ٨٠ من اللائحة).

٦ ـ صدور قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس ما لم تستلزم أغلبية خاصة للموافقة على القرارات (المادتان ٨٧ فقرة أخيرة من الدستور و٧٠ فقرة أخير من اللائحة).

وبصفة عامة فان الحديث في بنود وموضوعات جدول أعمال المجلس الأصلية يمكن أن يسبقه الكلام من الأعضاء بشأن مراعاة أحكام الدستور واللائحة الداخلية في المناقشة والمداولات، أو الرد على أقوال ماسة بطالب الكلام أو تأجيل نظر بعض موضوعات الجلسة لحين بحث موضوعات أخرى يتعين البت فيها مسبقاً أو طلب اقفال باب المناقشة (المادة ٧٣ من اللائحة).

ثالثاً: مضابط الجلسات:

١ ـ تحرر لكل جلسة مضبطة يدون بها كل مادار فيها من مناقشات وما يصدر عنها من قرارات وأسماء الأعضاء المشاركين فيها (المادة ٨١ من اللائحة).

٢ ـ يتمتع الأعضاء بحق المطالبة بتصحيح ما ورد من بيانات بعد موافقة المجلس على ذلك، ولا يجوز طلب هذا التصحيح بعد التصديق على المضبطة (المادة ٨٢ من اللائحة).

٣ ـ بعد التصديق على المضبطة يوقع عليها كل من رئيس المجلس والأمين العام لتحفظ بسجلات المجلس (المادة ٨٣)، وللرئيس حق حذف عبارات الأعضاء المخالفة للائحة المجلس من المضبطة وعند الخلاف حول ذلك يعرض الأمر على المجلس لتقرير ما يراه بشأنه (المادة ٨٥ من اللائحة).

٤ ـ يعد ملخص لكل مضبطة بموضوعاتها ومناقشاتها وقراراتها ويوضع تحت تصرف أجهزة النشر المحلية (المادة ٨٤ من اللائحة).

الفرع الخامس

الاختصاص التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي

تتكون العملية التشريعية الخاصة بسن القوانين واخراجها الى المجتمع تمهيدا لتطبيقها وسريان أحكامها فيه من مراحل أساسية خمس تبدأ أولاها باقتراح مشروع القانون، وثانيتها بمناقشته والتصويت عليه، وثالثتها بالتصديق والاقرار النهائي له، ورابعتها باصداره، وخامستها بنشره في الجريدة الرسمية وتحديد تاريخ بدأ العمل بأحكامه[١٥٧].

وفي دولة الامارات العربية المتحدة -أسوة بغيرها من الدول- تتوزع هذه المراحل الخمس فيما بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان كان الدستور المؤقت للدولة قد أجرى ذلك التوزيع بنوع خاص من التقسيم مؤداه انفراد السلطة التنفيذية بحق الاقتراح لمشروع القانون ممثلة في مجلس الوزراء، ثم اقتصار الدور التشريعي للمجلس الوطني الاتحادي على مرحلة مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها اما بالموافقة وإما بالرفض وإما بالتعديل حذفاً أو اضافة، وعلى أن يتم وضع مراحل التصديق النهائي والاصدار والنشر بين يدي السلطة التنفيذية ممثلة في قمتها المجلس الأعلى للاتحاد ثم رئيس الدولة على الترتيب.

وقد عبرت عن ذلك المفهوم السابق المادتان ٨٩ و٩٠ من الدستور المؤقت للدولة حيث نصت أولاهما على اختصاص المجلس الوطني الاتحادي بمناقشة مشروعات القوانين الاتحادية بما فيها ذات الطابع المالي وذلك قبل رفعها الى رئيس المجلس الأعلى للاتحاد تمهيداً لعرضها على هذا الأخير، ويكون للمجلس الوطني عند المناقشة الحق في

---

(157) J. LAFERRIERE, La législation déléguée en Angleterre et Controle de son exercice par le parlement, Mélange Mestre, 1956, pp.331 et ss.

الموافقة أو الرفض أو التعديل لها ، كما خولت ثانيتهما المجلس الوطني سلطة النظر في مشروع قانون الميزانية السنوية للاتحاد ومشروع قانون الحساب الختامي وفقاً لأحكام الباب الثامن من الدستور.

كما حددت المواد من ٨٦ الى رقم ١٠٤ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاجراءات المتتابعة اللازم مراعاتها في مناقشة ونظر مشروعات القوانين المعروضة عليه وذلك على النحو التالي:

١ ـ يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين الاتحادية المقدمة من الحكومة للنظر في احالتها الى اللجان المختصة ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو يرى الرئيس أن له صفة الاستعجال مع بيان أسباب ذلك فيحيله الى اللجنة المختصة مباشرة مع اخطار المجلس بذلك في أول جلسة تالية وتوزيع المشروع على الأعضاء برفقة جدول الأعمال.

٢ ـ اذا تعددت مشروعات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر اسبقها هو الأصل واعتبر ما عداه تعديلا له.

٣ ـ اذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات على مشروع قانون جاز لها قبل رفع تقريرها الى المجلس أن تحيله الى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه وتشير اللجنة في تقريرها الى رأي لجنة الشئون التشريعية والقانونية.

٤ ـ تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من تعديلات ثم تعطى الكلمة لمناقشة المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة فالحكومة فالأعضاء.

فاذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل الى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على المشروع في مجموعه.

٥ ـ لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات، ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل.

ويجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم أثناء الجلسة ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع ايضاحات مقدم الاقتراح ودون مناقشة. كما يجوز للمجلس أن يحيل أي تعديل أدخله على مشروع القانون الى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق أحكامه وتقتصر مناقشة المشروع بعد ذلك على الصياغة.

٦ ـ تخطر اللجنة المختصة في جميع الأحوال بالتعديلات التي يقدمها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها. ويبين المقرر رأي اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة.

٧ ـ يجب أن يكون اقتراح التعديل محددا ومصوغاً ويجوز للحكومة ولمقرر اللجنة المختصة طلب احالة التعديل المقترح الى اللجنة ويجب اجابة هذا الطلب اذا لم يكن اقتراح التعديل قد عرض على اللجنة من قبل.

٨ ـ بعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولا ويبدأ الرئيس بأوسعها مدى أو أبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها.

٩ ـ اذا قرر المجلس حكماً في احدى المواد من شأنه اجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود الى مناقشة تلك المادة. ويجوز للمجلس بناء على طلب الحكومة أو اللجنة أو أحد الأعضاء أن يقرر اعادة المناقشة في مادة سبق تقريرها اذا أبديت لذلك أسباب جديدة وذلك قبل انتهاء المداولة في المشروع.

١٠ ـ اذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها في شأنه والا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد.

وتعتبر التعديلات المقترحة كأن لم تكن ولا تعرض للمناقشة اذا تنازل عنها مقدموها دون أن يتبناها أحد الأعضاء.

١١ ـ يكون أخذ الآراء على المشروع علنياً بطريق رفع اليد، فان لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بالاسم، ويتعين أخذ الرأي بطريق المناداة بالأسماء في الأحوال الآتية:

أ ـ مشروعات القوانين.

ب ـ الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

جـ ـ بناء على طلب الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل.

ويجوز في الأحوال الاستثنائية بموافقة المجلس جعل التصويت سرياً بناء على طلب أي ممن ذكروا في البند (جـ) من هذه المادة. وفي جميع الأحوال يكون ادلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء.

١٢ ـ يصوت المجلس على مشروعات القوانين بالموافقة أو الرفض أو التعديل ولا يكون رفضها أو تعديلها الا بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين (المادة ٩٧ من اللائحة الداخلية).

ويلاحظ على الاجراءات السابقة من ناحية أولى الاستقلال فيما بين كل من المناقشة والتصويت، وبالرغم من ذلك فانهما يمثلان عملية مترابطة واحدة داخل المجلس بوصفهما الجوهر الحقيقي للوظيفة التشريعية، اذ أن المناقشة تعني قيام المجلس ببحث المشروع القانوني المقترح من حيث مبادئه العامة ثم يعقب ذلك الاستعراض التفصيلي لمختلف بنوده، وأن التصويت مؤداه أخذ أصوات الأعضاء الحاضرين من أعضاء المجلس وصولا اما الى الموافقة واما الى الرفض واما الى التعديل حذفاً أو اضافة بعد ان تم تقليب وجهات النظر المختلفة حول مشروع القانون.

كما أنه من الجدير بالذكر من ناحية ثانية، أن الرأي الذي ينتهي اليه المجلس عقب التصويت على مشروعات القوانين هو رأي استشاري غيرُ ملزم للسلطة التنفيذية مالكة

حق الاقرار النهائي أو التصديق على مشروعات القوانين، ومؤدى ذلك أن هذه الأخيرة ممثلة في المجلس الأعلى للاتحاد يمكنها ممارسة حقها في الاعتراض على ما انتهى إليه المجلس الوطني من رأي وذلك برد المشروع إليه مرة أخرى ليعيد النظر فيه ويعد له بما يتفق ورأي المجلس الأعلى قبل التصديق النهائي عليه تمهيداً لاصداره من رئيس الاتحاد والأمر بنشره.

فإذا ما أصر المجلس الوطني على رأيه وأعاد المشروع إلى المجلس الأعلى للاتحاد على صورته الأولى، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون عقب مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد عليه[١٥٨].

الاختصاص التشريعي المالي للمجلس الوطني الاتحادي:

نصت المادة رقم ٩٠ من الدستور على الاختصاص التشريعي المالي للمجلس الوطني وذلك فيما يتعلق بقانوني الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي. بيد أنها ـوبطريق الاحالة إلى أحكام الباب الثامن للدستورـ قد وسعت من الاختصاص التشريعي المالي للمجلس بحيث ضم فضلاً عما سبق كل من القوانين الضريبية انشاء وتعديلا والغاء (المادة ١٣٣ من الدستور) وعقد القروض العامة أو الارتباطات المالية الأخرى المترتب عليها انفاق مبالغ من الخزانة العامة (المادة ١٣٤ من الدستور).

---

(١٥٨) راجع الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا برقم ١ للسنة القضائية الثانية جلسة ١٤ سنة ١٩٧٤، ومما ورد فيه أن «الاعادة حق يملكه رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد وليس واجباً لازماً على أي منهما، لأن المشرع لم يقيد استعمال هذا الحق بأي قيد زمني كما فعلت بعض الدساتير الأخرى، ولم يقرنه ببيان الحكم الدستوري الذي يجب التوسل به للتغلب على عدم الاعادة، كما أن سلطة التشريع تتمركز أساساً وفق أحكام الدستور المؤقت للاتحاد في موافقة رئيس الدولة والمجلس الأعلى للاتحاد على التشريع وكافة ما يدخل عليه من تعديلات، وحقهما في هذا الخصوص حق تصديق بالمعنى الكامل وليس مجرد اعتراض توقيفي....».

ـ راجع أيضاً نص المادة ١١٠ فقرة ثالثة «أ» من الدستور المؤقت للامارات والمؤيدة للتفسير السابق الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا.

وقد وردت الأحكام التفصيلية للاختصاص التشريعي المالي للمجلس فيما يتعلق بكل من الميزانية العامة للاتحاد والحساب الختامي بمجموعة المواد من رقم ٩٩ إلى ١٠٤ من اللائحة الداخلية للمجلس وذلك على النحو التالي:

١ ـ يتم اعداد المشروع القانوني لميزانية الاتحاد بواسطة مجلس وزراء الاتحاد على أن يعرض على المجلس الوطني قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل تمهيداً لمناقشته وابداء الملاحظات عليه.

٢ ـ يتم احالة المشروع إلى لجنة الشئون المالية والاقتصادية فور تقديمه للمجلس لدراسته وتقديم تقريرها عنه بصورة تفصيلية عن كافة أقسامه مشفوعاً بالملاحظات والاقتراحات وذلك خلال مدة لا تتجاوز ستة أسابيع من تاريخ احالة المشروع إليها، ويجوز امتداد هذه المدة لأسبوعين آخرين ينقل بعدهما المشروع للمناقشة أمام المجلس.

٣ ـ يراعى الاستعجال في مناقشة المجلس الوطني لمشروع الميزانية ويتم ذلك باباً باباً فور انتهاء اللجنة المالية والاقتصادية في تقريرها، ويتعين أخذ رأي الحكومة فيما تبديه اللجنة من ملاحظات ومقترحات، ويشترط موافقة الحكومة عليها اذا تضمنت زيادة في النفقات أو نقصاً في الايرادات.

٤ ـ تقدم الحكومة إلى المجلس الوطني مشروع الحساب الختامي للاتحاد عن السنة المالية المنصرمة خلال الأربعة أشهر التالية لانقضائها ويجري المجلس نفس الخطوات السابق اتباعها بصدد قانون الميزانية في هذه الحالة.

الفرع السادس

الاختصاصات غير التشريعية للمجلس الوطني الاتحادي

يقصد بالاختصاصات غير التشريعية ما يمارسه المجلس الوطني الاتحادي من أعمال رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية خارج النطاق التشريعي المتعلق بمناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها.

وتتبنى الدساتير المختلفة في نصوصها مناهج رقابية متبادلة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف كماً وكيفاً بحسب نوعية العلاقة القائمة بين السلطات في مجتمعها والظروف البيئية المحيطة بأسلوب الحكم وتسيير الوظائف السلطوية العامة فيها .

هذا وتصل درجة الرقابة التبادلية المشار إليها في بعض الدساتير المغرقة في الديمقراطية إلى حد اعطاء المجلس النيابي أو البرلمان حق الاشراف والرقابة الكاملة على أعمال الحكومة بما يصل إلى حد سحب الثقة منها واجبارها على الاستقالة، وبالمقابل لذلك فهي تعترف للسلطة التنفيذية بحق التدخل في تسيير أعمال البرلمان إلى حد اللجوء لاستخدام حق حل المجلس النيابي.

أولاً: وسائل المجلس الوطني الاتحادي للرقابة على أعمال مجلس الوزراء:

من الثابت أن دور المجلس الوطني الاتحادي في مجال فرض الرقابة غير التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية محدود للغاية، ذلك أنه لا يتمتع وفقاً لنصوص الدستور المؤقت واللائحة الداخلية للمجلس سوى بحقوق ذات طابع أدبي معنوي لا يترتب على ممارسته لها أية نتائج ملزمة دستورياً . فهو يقوم من ناحية بابداء ما يراه من ملاحظات بصدد المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تجريها الحكومة مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية دون أن يملك سلطة اتخاذ القرارات في شأنها (المادة ٩١ من الدستور، ٩٨ من اللائحة) . كذلك ومن ناحية أخرى فإنه ليس له ازاء الأعمال الحكومية سوى الحق إما في توجيه الأسئلة إلى كل من رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزراء كطريقة لطلب المعلومات والاستقصاء عنها، وأما الحق في طرح موضوع عام للمناقشة، وإما أخيراً الحق في تقديم طلبات الاحاطة، ودون أن يصل الأمر بالمجلس الوطني عند استعماله لأحد الحقوق السابقة إلى حد استجواب الوزراء أو سحب الثقة منهم فرادى أو مجتمعين من الوزارة كلها، وهو ما دفع بجانب من الفقه الدستوري إلى اعتبار المجلس الوطني بوضعه الدستوري واللائحي القائم بمثابة نافذة للرأي العام أو جهة ممثلة له وأنه في أحسن

الفروض تفاؤلاً بعد خطوة ممهدة لانشاء مجلس نيابي حقيقي في الدولة يمارس اختصاصاته الرقابية الجوهرية في هذا المجال[١٥٩].

(١) حق تقديم الاسئلة:

يدور معنى السؤال الموجه من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي حول مفهوم الاستيضاحات المطلوبة من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء بشأن بعض الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وهو ما عبرت عنه في وضوح المادة رقم ١٠٨ من اللائحة الداخلية للمجلس بقولها «الاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو والتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه» ونعرض فيما يلي وفي ضوء نصوص المادة ٩٣ من الدستور والمواد من رقم ١٠٨ الى ١١٧ من اللائحة الداخلية للأحكام الخاصة بحق السؤال.

أ ـ حق تقديم السؤال وشروطه:

اثبتت المادة ٩٣ من الدستور حق تقديم السؤال لسائر أعضاء المجلس الوطني، وإن كانت قد أحالت بشأن الأوضاع المتبعة لتقديمه إلى اللائحة الداخلية للمجلس، ويلزم وفقاً للفقرة الثانية من المادة ١٠٨ من اللائحة تقديم السؤال بواسطة عضو واحد وفي أمر يندرج في اختصاص الموجه إليه سواء أكان رئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو أحد وزرائه كل بمفرده.

هذا وتثور الصعوبة هنا في الأحوال التي يتعلق فيها السؤال بأمر يندرج ـبطبيعتهـ في اختصاصات أكثر من وزير واحد، وبرغم عدم تعرض أياً من الدستور أو اللائحة لحسم تلك الصعوبة فإن معالجتها لن تخرج عن أحد .فرضين يتمثل أولهما في توجيه السؤال في هذه الحالة إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسئول الأول عن أعمال

---

(١٥٩) دكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص٦٠٠ «دور المجلس الوطني الاتحادي في الرقابة على السلطة التنفيذية».

- G. BURDEAU, Droit Constitutionnel et institutions politiques, 13 ème éd. 1977, P.169, mos «3».

الوزارة كلها، والثاني أن يكتفي بتقديم السؤال إلى الوزير الذي يتعلق السؤال بأعمال وزارته واختصاصاته أكثر من غيره من سائر الوزراء.

كذلك فإنه يشترط من الناحية الشكلية تقديم السؤال موقعاً ومكتوباً بوضوح وايجاز ممن وجهه، فضلا عن اقتصار عباراته على ما يراد الاستفهام عنه دون تطرق إلى أمور شخصية ماسة بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الاضرار بالمصلحة العليا للبلاد، كما يحظر تضمن السؤال لأية عبارات غير لائقة.[١٦٠].

ويترتب على تخلف أحد الشروط الموضوعية أو الشكلية السابقة استبعاد السؤال بواسطة هيئة مكتب المجلس، فإذا لم يقتنع العضو بذلك عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

ب ـ اجراءات تقديم السؤال والاجابة والتعقيب عليه:

يتولى رئيس المجلس الوطني ابلاغ السؤال إلى من وجه إليه سواء رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص، وعلى أن يدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية عقب ابلاغ السؤال (المادة ١١٠ من اللائحة).

ويجيب من وجه إليه السؤال عنه في الجلسة المحددة لنظره، ويمكنه طلب تأجيل الاجابة لمدة لا تزيد على اسبوعين إلا بموافقة المجلس الوطني. ولقد أجازت الفقرة الثانية من المادة ١١١ باللائحة الداخلية ايداع الاجابات والبيانات الخاصة بالسؤال الأمانة العامة للمجلس بعد موافقة مقدم السؤال على ذلك، لكي يتسنى للأعضاء الاطلاع عليها.[١٦١].

ـ(١٦٠) يستثنى من شرط الكتابة ما يقدمه الأعضاء من اسئلة للوزراء أو لرئيس الوزراء أو لنائبه أثناء مناقشة الميزانية أو أي موضوع مطروح على المجلس فيكون للأعضاء الحق في تقديمها شفوياً (المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية).

(١٦١) يستثنى من الالتزام بكل من الاجراءات والمواعيد السابقة الردود على الأسئلة الموجهة فيما بين ادوار الانعقاد الى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، فيتم اخطار رئيس المجلس بها ثم مقدم السؤال كتابة (المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية).

هذا ولقد منحت المادة ١١٢ من اللائحة لمقدم السؤال دون غيره الحق في التعقيب على الاجابة بطريقة موجزة ولمرة واحدة، وهو ما يؤكد على التقليد البرلماني المستقر بشأن اعتبار السؤال تعبيراً عن العلاقة القائمة بين السائل والمسئول فحسب.

جـ - استرداد وسقوط السؤال:

أجازت المادة ١١٥ من اللائحة لمقدم السؤال استرداده، كما قررت المادة ١١٧ سقوط السؤال بانتهاء عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب، إلا أنه يجوز وفقاً لنص المادتين السابقتين أيضاً أن يتبنى أُحد الأعضاء الآخرين السؤال ليتابع المجلس النظر فيه على هذا الأساس.

كما يعد من قبيل أسباب سقوط الأسئلة -وفقاً للتقاليد البرلمانية المستقرة- موافقة المجلس على اسقاط السؤال بسبب تغيير الوزارة أو تقديم الوزير المسئول لاستقالته.

(٢) طلبات المناقشة والاحاطة:

ينصب طلب المناقشة أو الاحاطة -وفقاً لمعناه المتفق عليه- على استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي بشأنها من جانب جميع أعضاء المجلس النيابي وبغض النظر عن عدد مقدمي الطلب أو المشاركين في مناقشته، ولقد استلزمت المادة ١٠٥ من لائحة المجلس الداخلية ألا يقل عدد الأعضاء الموقعين عليه عن خمسة، في الوقت الذي سمحت لسائر الأعضاء بحق المشاركة في المناقشة، بهدف الوصول إلى توصيات صادرة عن المجلس في مجموعة يتم رفعها إلى الحكومة.

هذا ويمكن أن يسفر طلب المناقشة المقدم من أعضاء المجلس الوطني عن احدى نتيجتين أولاهما قيده في جدول أعمال المجلس بعد اخطار مجلس الوزراء به تمهيداً لمناقشته أو كتابة تقرير بشأنه بواسطة اللجنة الداخلية المختصة ومن ثم ابلاغ مجلس الوزراء بالتوصيات الصادرة بشأنه. وثانيتهما أن يحظر على المجلس قيد الطلب في

جدول أعماله أو التطرق إليه بالمناقشة في حالة اخطار مجلس الوزراء للمجلس الوطني بأن مناقشة هذا الموضوع فيه مخالفة للمصالح العليا للاتحاد (المادة ٩٢ من الدستور والمادة ١٠٦ من اللائحة).

ثانياً: وسائل السلطة التنفيذية للرقابة على المجلس الوطني:

تتبلور مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية في مواجهة المجلس الوطني الاتحادي فيما تضمنته نصوص كل من المواد من رقم ٧٨ إلى ٨٠ من الدستور، والمواد من رقم ٥٨ إلى ٦١ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني، بشأن التدخل في مجال تسيير الأعمال البرلمانية ابتداء من دعوة المجلس للانعقاد في أدواره العادية وغير العادية على السواء أو تأجيل انعقاده وحتى فض دورات ذلك الانعقاد وحل المجلس الوطني.

١ ـ دعوة المجلس الوطني للانعقاد:

تقضي المادة ٧٨ من الدستور المؤقت للاتحاد بأن يستغرق دور الانعقاد العادي السنوي للمجلس مدة لا تقل عن ستة أشهر تبدأ في الاسبوع الثالث من شهر نوفمبر من كل عام. (المادة ٥٧ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني).

هذا وينعقد المجلس من تلقاء نفسه صباح الحادي والعشرين من شهر نوفمبر اذا لم تصدر الدعوة للانعقاد العادي من رئيس الاتحاد قبل الاسبوع الثالث من نفس الشهر (الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من الدستور، والمادة ٥٨ من اللائحة الداخلية للمجلس).

وأما فيما يتعلق بالدعوة لأدوار الانعقاد غير العادي فيصدر مرسوم رئيس الاتحاد في الحالات التي تقتضي ذلك، وبحيث لا يجوز نظر المجلس خلالها لغير الأمور التي دعى للانعقاد استثنائياً من أجلها (المادة ٧٨ من الدستور، والمادة ٥٩ من اللائحة).

هذا وقد استلزم الدستور موافقة مجلس الوزراء على مرسوم رئيس الاتحاد بدعوة المجلس للانعقاد في المادة ٧٩ منه ولقد ورد ذلك بشأن الحديث عن أدوار الانعقاد العادي سواء في الدستور أو في اللائحة الداخلية، ومن هنا فإن تلك الموافقة من مجلس

الوزراء لا تكون لازمة التحقق بالنسبة للمراسيم الصادرة من رئيس الاتحاد بدعوة المجلس الوطني لأدوار الانعقاد غير العادي تلك التي لا يتقيد فيها رئيس الدولة سوى بوجود الضرورات أو الحاجات الملحة للانعقاد.

٢ ـ فض ادوار الانعقاد وحل المجلس الوطني:

يختص رئيس الاتحاد بفض أدوار انعقاد المجلس الوطني بموجب مرسوم صادر بموافقة مجلس وزراء الاتحاد، ويسري ذلك سواء بالنسبة لأدوار الانعقاد العادي أو غير العادي (المادة ٦٠ من اللائحة الداخلية).

كما يجوز تأجيل اجتماعات المجلس لمدة لا تجاوز شهرا واحداً بموجب مرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء، ولا يصح تكرار التأجيل في دور الانعقاد الواحد الا بموافقة المجلس الوطني ولمدة واحدة، على ألا تحسب فترة التأجيل ضمن مدة الدورة العادية للمجلس (المادة ٦١ من اللائحة الداخلية للمجلس، والمادة ٨٨ من الدستور).

ومن البديهي أن تدخل السلطة التنفيذية في تسيير أعمال المجلس الوطني لا يقف عند الحدين السابقين، بل يتجاوزهما بكثير سواء أتم ذلك باسلوب مباشر أو غير مباشر حيث نجد أن الحكومة تتدخل في اقتراح القوانين وتشارك في مناقشات المجلس ويحضر أعضاؤها جلساته ويسهمون في المداولات.[١٦٢]

(162) G. BURDEAU, 18 éme éd., op cit., pp.360 et ss.

«حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان وأخذ الكلمة يعتبر فارقاً أساسياً بين النظامين البرلماني والرئاسي الذي لا يسمح في الأخير من بينهما للوزراء أو لأعضاء الحكومة بدخول البرلمان».

وفي النهاية فإن قمة التدخل في السلطة التنفيذية وفي التأثير على المجلس الوطني تتبلور من خلال اصدار رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد مرسوماً بحل المجلس الوطني على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الوطني الجديد للانعقاد خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ مرسوم الحل، كما لا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب. (المادة ٨٨ من الدستور)[١٦٣].

المطلب الثالث

قواعد توزيع الاختصاص التشريعي بين الاتحاد والامارات الأعضاء

تمثل عملية توزيع الاختصاصات التشريعية فيما بين الدولة الاتحادية والامارات الأعضاء فيها أهم نقاط التنسيق والتوازن بين ما يجب التسليم والاعتراف به للسلطة المركزية في الاتحاد من جانب والسماح به لكل إمارة على حدة من جانب مقابل في مجال سن القوانين والتشريعات الحاكمة لتسيير نشاط الدولة والأفراد على الصعيدين الداخلي والخارجي.

وليس ثمة شك في أن النجاح أو الاخفاق في تحقيق الدستور لعمليتي الموازنة والتنسيق في المجال التشريعي بين كل من السلطة الاتحادية وتلك الخاصة بالامارات فرادى، له أثره الانعكاسي على نجاح أو اخفاق العملية الاتحادية ذاتها.

ومن أجل ذلك -وفي ضوء ما ورد بالدستور المؤقت من أحكام في هذا الصدد- فإن الخطة العامة المتبعة لتوزيع الاختصاص التشريعي اسوة بغيره من الاختصاصات الأخرى التنفيذية والقضائية قد أسست على الدعامتين التاليتين:

---

(١٦٣) دكتور كمال الغالي، مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٦٥، من ص ٢١٧ الى ص٢١٩، وانظر بصفة خاصة البنود من رقم ٢٥٩ الى ٢٦١.

- P. COUZINET, La dissolution des assemblées politiques, R.D.P. 1933, pp.495 et ss.

- C. LUPI, La dissolution sous les deux chartes politiques, 1958, pp.203 et ss.

الأولى: أن ينص في الدستور وعلى سبيل الحصر على طائفة الاختصاصات التشريعية التي ينفرد بأمر القيام بها السلطة الاتحادية، وعلى أن يدرج ماعدا ذلك من اختصاصات بصفة عامة في نطاق السلطات الداخلية الخاصة بكل إمارة على حدة، وهو ما يعني جعل الامارات فرادى هي صاحبة الاختصاص العام والأصيل في مجال ممارسة سلطة التشريع وأن الاستثناء في هذا المجال متعلق بالسلطة الاتحادية. (المادة ١٢٢ من الدستور المؤقت).

غير أن من يراجع نص المادتين ١٢٠ و١٢١ من الدستور المحددتين للاختصاصات التشريعية والتنفيذية للاتحاد يثبت لديه بسهولة أن المشرع الدستوري قد اتجه صوب دعم اختصاصات السلطة الاتحادية المركزية إلى حد كبير برغم التزامه بمبدأ التحديد على سبيل الحصر لاختصاصاتها التشريعية، ذلك أن الموضوعات المذكورة بالبنود التسعة عشرة الواردة بالمادة ١٢٠، وبغيرها من البنود التكميلية الواردة بالمادة ١٢١ تغطي بصورة شبه كاملة الجانب الأكبر من دائرة الاختصاصات التشريعية[١٦٤].

الثانية: أنه بالنظر إلى امكانية حدوث نوع أو آخر من تنازع الاختصاص بصفة عامة تنفيذياً وتشريعياً وقضائياً أو بصفة خاصة في المجال التشريعي فيما بين كل من السلطتين الاتحادية والخاصة بكل إمارة على حدة، فإن الدستور لابد وأن يكفل -والحال كذلك- الوسيلة الكفيلة بحسم تلك المنازعات وإلا انفرط العقد الاتحادي للدولة بفعل التنازع بين السلطات وهو ما اعتبر أحد المبررات الأساسية التي دفعت إلى انشاء المحكمة الاتحادية العليا لتقوم بفض اشكالات التنازع في الاختصاص بحكم نهائي بات غير قابل للطعن فيه.[١٦٥].

---

(١٦٤) دكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص١٧١ وما بعدها حيث يقرر في هذا الصدد «أن المشرع الدستوري قد حرم على الامارات التشريع والتنفيذ في المجالات المحددة بنص المادة ١٢٠ منه، كما حظر عليها أيضاً التشريع في مجالات أخرى تنفرد بها الدولة الاتحادية عددتها المادة ١٢١ من الدستور».

(١٦٥) راجع نص الفقرة الأولى من المادة ٣٣ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا «الفصل في المنازعات المختلفة بين الامارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد....».

وبالترتيب على ما سبق وفي ضوء ما ورد بالبنود المختلفة للمادتين ١٢٠ و١٢١ من الدستور والاستثناءات أو القيود الواردة بشأنهما في المواد الدستورية من رقم ١٢٣ إلى ١٢٥ ، يمكن تحديد الاختصاصات التشريعية للسلطة الاتحادية سواء في المجال الداخلي أو سواء في المجال الخارجي على النحو التالي:

أولاً : الاختصاص التشريعي الاتحادي في مجال الشئون الداخلية :

حددت المادة ١٢٠ من الدستور مجالات اصدار السلطة الاتحادية التشريعية للقوانين الخاصة بالشئون الداخلية للاتحاد في ثمانية عشرة مجالا هي وفقاً للترتيب الوارد بالمادة المذكورة على النحو التالي:

١ ـ الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية .

٢ ـ حماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل .

٣ ـ شئون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي .

٤ ـ شئون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد .

٥ ـ مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية .

٦ ـ القروض العامة الاتحادية .

٧ ـ الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية .

٨ ـ شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرق .

٩ ـ المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطيارات والطيارين .

١٠ ـ التعليم .

١١ ـ الصحة العامة والخدمات الطبية .

١٢ ـ النقد والعملة .

١٣ ـ المقاييس والمكاييل والموازين .

١٤ ـ خدمات الكهرباء .

١٥ ـ الجنسية الاتحادية والجوازات والاقامة والهجرة .

١٦ ـ املاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.
١٧ ـ شئون التعداد والاحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد.
١٨ ـ الاعلام الاتحادي.

كذلك فقد قررت المادة ١٢١ من الدستور انفراد الاتحاد بالتشريع في المجالات التالية داخلياً:

علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية، والملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة، والبنوك، والتأمين بأنواعه، وحماية الثروة الزراعية والحيوانية والتشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والاجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية، وحماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين، والمطبوعات والنشر، وشئون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاص الاتحاد التنفيذي الوارد بالمادة السابقة.

هذا وتلتزم السلطات الخاصة بالامارات كل على حدة ـوفقاً لنص المادة ١٢٥ من الدستورـ بوضع القوانين الاتحادية الصادرة في المجالات السابقة موضع التنفيذ سواء من خلال ما تصدره محلياً من قوانين ولوائح وقرارات كأدوات قانونية للتنفيذ أو سواء من خلال أعمالها المادية السلطوية الأخرى، على أن يتم ذلك تحت اشراف السلطات الاتحادية.

ثانياً: الاختصاص التشريعي الاتحادي في مجال الشئون الخارجية:

لما كان من أهم أسباب الاعتراف بالصفة الاتحادية الفيدرالية للدولة انفرادها بكافة مظاهر السيادة الخارجية وتوحيدها فيما بين يديها دون أن يتعلق شيء من ذلك باختصاص الدويلات أو الأقاليم الأعضاء فيها، فقد كان من الطبيعي أن ينص الدستور المؤقت للامارات على ذلك المبدأ وهو ما ورد بصورة موجزة ووافية بنص البند الأول من المادة ١٢٠ والتي قررت انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في «الشئون الخارجية»

وأكدت على ذلك المادة ١٢١ بدورها في بعض المجالات المندرجة في اطار تلك الشئون الخارجية بصفة خاصة فأسندت التشريع فيها إلى السلطة الاتحادية وهي مجالات تسليم المجرمين واستيراد الأسلحة والذخائر وتحديد المياة الاقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار.

واذا كان ما سبق يمثل المبدأ العام للتشريع في الشئون الخارجية فلقد أجيز دستورياً وعلى سبيل الاستثناء في نص المادة ١٢٠ بنداً، أن تعقد الامارات فرادى اتفاقات ذات طبيعة ادارية محلية محدودة مع الدول والأقطار المجاورة بشرط عدم التعارض مع مصالح الاتحاد أو القوانين الاتحادية والاخطار المسبق للمجلس الأعلى للاتحاد. (المادة ١٢٣ من الدستور).

وبالمقابل لذلك ـ وعلى سبيل الاستثناء أيضاً ـ فإن ما تبرمه السلطة الاتحادية من معاهدات واتفاقيات ماسة بمراكز خاصة للامارات يجب أن تستطلع بشأنه رأي الامارة المعنية. (المادة ١٢٤ من الدستور).

وعلى ذلك يمكننا أن نخلص إلى نتيجة أساسية مؤداها التسليم بثبوت الاختصاص العام للسلطات التشريعية المحلية للامارات المختلفة الأعضاء في الاتحاد بسن القوانين واصدار اللوائح والقرارات فيما وراء الاختصاصات السابقة المحددة على سبيل الحصر لأعمال السلطة التشريعية الاتحادية، وبخاصة في مجالات السيادة الداخلية الموزعة أصلاً فيما بين سلطة الاتحاد وسلطات الامارات الأعضاء وفقاً لنص الدستور والقوانين الصادرة في ظله مادمنا نسلم بأننا في اطار دولة اتحادية من النوع الفيدرالي الذي يجب للاعتراف لها بثبوت ذلك الوصف أن يقصر أمر مظاهر السيادة الخارجية بأكملها تشريعاً وتنفيذاً على السلطة الاتحادية دون غيرها.



الباب الثالث

الحقوق والحريات العامة الأساسية للأفراد

إن الاهتمام بضرورة تمتع الإنسان الفرد بطائفة أساسية من الحقوق والحريات ليس وليد الفكر الإنساني المعاصر كما يذهب مؤرخو المبادىء العالمية لحقوق الإنسان، ذلك أن جذور هذا الاهتمام وما تمخض عنه من مبادىء في هذا الصدد يتجاوز ذلك التاريخ بكثير، كي يصل إلى الفلسفات الإغريقية وما أعقبها من حضارات إنسانية كانت من أبرزها -في هذا المجال- الحضارة الإسلامية وما جاء به الدين الإسلامي من مبادىء للحرية والمساواة وتكريم الإنسان[١٦٦].

ومن البديهي أننا لسنا هنا بصدد حسم مشكلة التأصيل التاريخي للحقوق والحريات العامة وردها إلى عصر النهضة وتعاليمه الإنسانية أو إلى تواريخ سابقة عليه، وإنما يهمنا في الدرجة الأولى بيان مفردات هذه الحقوق والحريات باعتبارها مكونة لأحد أركان القانون الدستوري ومحلا لاهتمامه وعنايته البالغة بما يضعها في مرتبة التقديس من المبادىء الدستورية العامة الاعتناق في مختلف دساتير دول العالم بصفة عامة وفي دساتيرنا العربية بصفة خاصة.

---

(١٦٦) الآية رقم ٧٠ من سورة الاسراء «ولقد كرمنا بني آدم، وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير مما خلقنا تفضيلاً».

وهناك العديد مما لا يندرج تحت حصر من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الدالة على هذه الحقوق والحريات على اتساع مدلولاتها مما لم يدركه أو يصل اليه التقنين الوضعي الحالي لتلك الحقوق والحريات في الدساتير واعلانات الحقوق العالمية والوطنية والوثائق المعنية في هذا الصدد، مما سنتولى عرضه في موضعه من المتن.

ولسوف نقدم هذا العرض التفصيلي استناداً إلى تقسيم ثلاثي لتلك الحقوق يضم من جانب أول الطائفة المدنية والسياسية، ومن جانب ثان المجموعة الاقتصادية للحقوق والحريات، ومن جانب ثالث وأخير الحقوق والحريات الاجتماعية والثقافية، ومن الجدير بالذكر أن هذا العرض التفصيلي سوف نركز فيه على الوضع القانوني والعملي في دساتيرنا العربية بوجه خاص وعلى المقابل لذلك في الدساتير المقارنة، مؤصلين ومحللين لهذه الطوائف الثلاث من الحقوق والحريات في ضوء ما ورد بشأنها في الشريعة الإسلامية الغراء كتنظيم وثائقي من ناحية وكتطبيق عملي من ناحية أخرى.

بيد أننا قبل الخوض في غمار هذا البحث السابق نود أن نمهد له مشيرين إلى الأهمية التي حظيت ولا نزال تحظى بها هذه الحقوق والحريات للأفراد في مختلف المجتمعات الإنسانية؛ ومصادر هذه الأهمية على اختلافها فيما بينها.

تمهيد

ليس ثمة شك في إدراج كافة دول العالم ذات الدساتير المدونة والعرفية طائفة المبادىء المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته الأساسية في صلب تلك الدساتير والقوانين الأساسية الخاصة بها ، وذلك على اختلاف درجات التوسعة أو التضييق من نطاق تلك الحقوق والحريات فيها . وهو ما يلاحظ بصفة خاصة في مجموعة دساتير دول ما بعد الحرب العالمية الثانية وبالتحديد عقب صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ .

غير أن الأمر لم يقتصر بداهة ـفيما يتعلق بقائمة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعاتـ على ما ورد صراحة أو تلميحاً بصلب عبارات الدساتير والقوانين الأساسية لهذه الدول، وإنما امتد ليشمل كافة القوانين واللوائح والنصوص الإدارية والأحكام القضائية اللازمة لوضع المبادىء العامة الواردة بالدساتير موضع التنفيذ العملي وتقرير العقوبات الملائمة لكل إنتهاك أو إعتداء يقع عليها .

ولاشك أن هذا الاتجاه العام نحو تبني مبادىء حقوق وحريات الإنسان الأساسية قد دفعت إليه مجموعة من الاعتبارات والضروروات الملحة التي فرضت على الدول المختلفة ألا تكون بمعزل عن ذلك التيار العالمي الجارف وأن تدلي بدلوها في محيطه كي تغترف منه ـبما يتفق والظروف المختلفة الخاصة بكل منهاـ ما تيسر لها من الحقوق والحريات الأساسية المتفق عليها كحد أدنى ضروري ولازم ، ونشير فيما يلي إلى الاعتبارات العديدة والمتنوعة التي دفعت بالدول قاطبة إلى تبني تلك الحقوق والحريات بادىء ذي بدء أو تعديل دساتيرها بما يتفق معها .

أولاً: ملاحقة التطور الحضاري العالمي المعاصر:

تميزت المرحلة المعاصرة للتطور الحضاري الإنساني بالسعي الحثيث نحو ترسيخ كافة القيم والتقاليد والأعراف المتصلة بحقوق الإنسان وحرياته العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية تلك التي اعتبرت من قبيل المسلمات البديهية التي لا يمكن السماح بتطرق أدنى شك إليها أو حدوث أدنى مساس بها يخل بقداستها، فضلا عن وجوب المسارعة لشجب أي خرق لها أو إجتراء على حدودها بوصفها الحد الأدنى اللازم إقراره للمحافظة على كرامة الإنسان وآدميته، تلك الكرامة والآدمية التي طالما تعرضت للإهدار والتعسف عبر المراحل التاريخية المنصرمة للحضارات السابقة.

ولقد انعكست ملامح هذا التطور الحضاري المعاصر -بصورة أو بأخرى- على الأوضاع السائدة في المجتمعات الداخلية للدول واختلفت تبعاً لذلك درجات الالتزام بمضامينه، بحيث أخذت تتراوح فيما بين الاحترام الكامل للحقوق والحريات الأساسية وبين التنكر التام لها قانونياً وعملياً. ولقد كان مبعث هذا الاختلاف اعتناق الفلسفات المادية غير المؤمنة بالقيم وبالمبادىء الإنسانية والروحية الهادفة إلى رد الكرامة والعزة المسلوبة لبني البشر دونما تفرقة بسبب جنس أو لغة أو عقيدة فيما بينهم، وضمان تمتع كل فرد يعيش في هذه المعمورة بكامل حقوقه وحرياته الإنسانية الأساسية[١٦٧].

---

(١٦٧) يرجع المحللون السياسيون هذا التطور المعاصر في مجال الحقوق، والحريات العامة الأساسية الى تعاليم سادت في عصر النهضة في أوروبا والى حركات النضال الثوري من أجل الاستقلال والمساواة التي سادت أنحاء مختلفة من العالم، والى الافكار العالمية للفلاسفة أمثال توماس هوبزوجون لوك في انجلترا، وجان جاك روسو في فرنسا، وتوماس جيفرسون في الولايات المتحدة الأمريكية وكارل ماركس وهيجل في المانيا، والوثائق الحقوقية السياسية مثل الماجنا كارتا في انجلترا، واعلان استقلال الثلاثة عشرة مستعمرة أمريكية عام ١٧٧٦، واعلان حقوق الانسان والمواطن عام ١٧٩٨ في فرنسا، والاعلان الشيوعي الصادر عام ١٨٤٨، وميثاقي عصبة الأمم والأمم المتحدة عام ١٩١٩، ١٩٤٥.

ثانياً: اعتناق مبدأ الشرعية والالتزام بتطبيقه:

إن اعتناق مبدأ سيادة القانون أو بعبارة أخرى شعار الدولة القانونية، وعمومية التزام الدول بمضمونه الذي يقضي ببطلان كافة ما يتم اتخاذه من اجراءات استثنائية خارج الحدود المبينة بالنصوص الدستورية والتشريعية، كل ذلك حتم على السلطة المختصة وألقى على كاهلها التزاماً قانونياً وأخلاقياً بإرساء المبادىء والأساليب الإنسانية في التعامل اليومي بين الأفراد والدولة طبقاً لقوانينها ولوائحها الداخلية، سواء اتصلت هذه المبادىء والأساليب بطائفة الحقوق والحريات الثابتة والمعترف بها لهم أو تعلقت بمجموعة الواجبات الأساسية المكلفين بها في مواجهة الدولة بمؤسساتها العامة.

ومن هنا فقد ساد العصر الحالي اتجاه فلسفي يدعو إلى كفالة أكبر قدر من الحقوق والحريات للأفراد في مواجهة الدولة باعتبارها مستودع السلطة ومقرها، وهو ما يعنى بعبارة أخرى أن هذه السلطة العامة قد باتت مقيدة -على اختلاف درجات التقييد من دولة إلى أخرى- بما يتمتع به الأفراد من حقوق وحريات، بحيث لم تعد تملك المساس بتلك الحقوق والحريات إلا بموجب إجراء تشريعي أو لائحي عام (القانون بمعناه الموضوعي) تلبية لمقتضيات المصلحة العامة وسلامة المجتمع وأما فيما وراء ذلك فإن المهمة الأساسية الموكولة للدولة تتبلور في المحافظة والحماية لتلك الحقوق والحريات من الاعتداء عليها أو المساس بمضمونها وتوقيع الجزاء على الإخلال بها.

ويعد هذا الاتجاه المعاصر -في حقيقة الأمر- رد فعل تلقائي ومباشر للعصور السابقة التي أهدرت فيها تماماً معاني الحق والحرية وانعدمت في ظلها الضمانات الكفيلة بتوفير أسباب الحياة الإنسانية الكريمة للبشر، ومن ثم فهي تمثل رد الفعل الانعكاسي للأحداث والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية العالمية خلال مراحلها التاريخية المتعاقبة.

يتضح لنا مما سبق أن الفهم السائد لدى البعض من اعتبار الدولة مقر السلطة ومركزها خصماً مواجهاً في مجال الحقوق والحريات للأفراد، فهم قد عفا عليه الزمن وأصبح جديراً بأن يطرح جانباً ليحل محله فهم جديد مؤداه أن الدولة مقر السلطة

ومستودعها قد غدت صمام أمن لتلك الحقوق والحريات تخضع هي ذاتها لمضمونها وتتقيد به أعمالا لمبدأ الشرعية وتتولى أسباغ حمايتها عليها بتوقيع الجزاء الرادع على كل من يهدر تلك الحقوق والحريات أو يعتدي عليها[١٦٨].

ثالثاً: انتشار الحركات الثورية والتحررية في العالم:

لقد بات من المسلم به أن ثمة ارتباطاً لا يقبل التجزئة بين الثورات التحررية وحركات النضال الشعبي من جهة وبين الطوائف المختلفة للحقوق والحريات التي يتم إقرارها من جهة أخرى. ذلك أن التاريخين القديم والمعاصر يؤكدان هذا التلازم الحتمي بين الحركات الثورية وما تجيء به من حقوق وحريات في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ففي كل من أثينا وروما القديمتين لم يستطع الشعب المشاركة في السلطة وتسيير دفتها إلا من خلال انتفاضاته الثورية، وكذلك نجد أن التاريخ المعاصر بما حمله من ثورات تحررية في انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية يثبت أن السبيل الوحيد للحصول على الحقوق والحريات لقطاعات الشعب العريضة إنما يتحقق من خلال تلك الانتفاضات الشعبية العارمة.

ولاشك أننا شهدنا ومازلنا نرى إلى الآن الانحسار المطرد للاستعمار العالمي من شتى بقاع العالم بفعل ثورات الشعوب وحركاتها التحررية التي انقضت على قلاع الظلم والعبودية لتحل -في دولها- نظاماً جديداً يعيش في ظله الأفراد أحراراً متساوون.

---

(١٦٨) روبرت م. ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، ١٩٦٦، من ص٨٣ الى ص١٠٤ «٤-فلك القانون». راجع في هذه الصفحات الحوار التاريخي عبر العصور المختلفة بين الحكومة والقانون».

- دكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ١٩٦٧، ص٢٣٥ «مسألة الحقوق والحريات كانت ولا تزال في بعض الدول -محور الصراع بين الحكام والشعوب- فالحكام يهدفون للحكم المطلق، والزام الحكام حدودا معينة لا يتعدونها الى دائرة الحقوق التي يجب أن تتقرر للشعب وأن تحمى وتصان بما يحيط بها من ضمانات وكفالات».

ومن الجدير بالملاحظة أن تحصيل الشعوب لحقوقها وحرياتها تلك لم يكن أمرا عفوياً أو متولداً عن لحظة قيام حركاتها الثورية، بل كان بالدرجة الأولى نتاج كفاح مستمر ومعاناة جماهير الكادحين من الإهدار الكامل لحقوقهم الإنسانية، ويؤكد ذلك ما ظهرت عليه تلك الثورات والحركات التحررية من استخدام اسلوب العنف والقوة في التغيير وإحلال النظام الثوري الجديد وعدم الاكتفاء بمنطق التغيير الثوري المتدرج أو القائم على الاسلوب السلمي أو المهادنة.

غير أن اقتران حقوق الإنسان وحرياته الأساسية فيما يتعلق باقرارها أو توسعة مجالاتها بما يشهده عالمنا المعاصر من ثورات تحررية قامت مستهدفة -بحسب الأصل- إعلاء قدر الإنسان وتحريره من كافة أوجه الظلم والاستعباد، لم يمنع ذلك من اخفاق بعض تلك الثورات في إدراك هذا الهدف، بل اننا لا نجاوز حد الحقيقة إذا ما قررنا أن ما حققته هذه النوعية من الثورات هو نظام للقهر والاستعباد والاهدار للحقوق والحريات أشد ظلماً وعنتاً من ذلك الي جاءت مستهدفة القضاء عليه، خاصة عند تحول القائمين على أمرها إلى قياصرة ديكتاتوريين يعشقون الاسلوب الاستبدادي في الحكم يستأثرون بالسلطة وبالحقوق دون مشاركة أو إسهام من الشعب في ذلك.

وبذلك فإننا يمكننا أن نطالع صفحات العديد من الدساتير لنجد بين ظهرانيها قائمة مستفيضة ومثالية -من الناحية النظرية- للحقوق والحريات الأساسية، في الوقت الذي ينعدم فيه أي تطبيق عملي حقيقي لها في دول هذه الدساتير.

رابعاً: عمومية اعتناق الدول للمبدأ الديمقراطي:

إن الحديث عن المبدأ الديمقراطي ذو شجون يدفعنا إلى الخوض في العديد من التفصيلات ونقاط البحث التي تتمرد على الحصر، وبحيث لا يمكن اشباع النهم منها، ولذلك فإننا سوف نقصر -في إطار هذا الاعتبار- الحديث على توضيح الرابطة الحتمية بين المبدأ الديمقراطي وقضية الحقوق والحريات الفردية والجماعية للشعوب. ونقطة البدأ هنا لا يمكن أن تكون خلاف التسليم بأنه لا مناص من الديمقراطية لتحرير الإنسان شريطة قيامها على احترام القانون ومبادىء العدل والمساواة بين الأفراد، وأن هذه الحقوق والحريات لن تتم ممارستها عملياً وبطريقة فعالة ومن ثم لن تتوفر لها أسباب الحماية الحقيقية إلا في ظل النظام الديمقراطي.

وكما ارتبطت الحقوق والحريات الأساسية في وجودها بالمبدأ الديمقراطي، فإن تطور تلك الحقوق واتساع مجالات الحرية ارتبط -بالتبعية- يتطور مفهوم الديمقراطية من القالب السياسي المحض لها إلى القالبين الاقتصادي والاجتماعي فاكتملت بذلك للحقوق والحريات مدلولاتها العامة القائمة عليها الآن في الدساتير المختلفة سواء في الميدان المدني والسياسي أو المجال الاقتصادي أو الثقافي الاجتماعي.

غير ان البحث الأمين حول الاقتران القائم بين الديمقراطية وقضية الحقوق الإنسانية العامة يقتضينا أن نلفت النظر إلى أن هذا الاقتران لا يعتمد -كما يبدو في مظهره الخارجي- على مجرد اعتناق الدولة للنظام الديمقراطي وتبنيها له في صلب عبارات دستورها، وانما لكي يتحقق ذلك الاقتران الحتمي يجب أن يلقى المبدأ الديمقراطي تطبيقه السليم فلا يقتصر الأمر على مجرد إعلان اعتناقه أو التمسك بتعاليمه دون تطبيق عملي لها ونعني بذلك بعبارة أخرى أنه يجب اتصاف الدولة بالديمقراطية عملا وقولا، ولا يمكن إثبات هذا الوصف لها بين عشية وضحاها وإنما من خلال مرور سنوات الممارسة والتجربة الطويلة الديمقراطية بها ووضع كل شيء فيها تحت تصرف الشعب وامرته(١٦٩).

يضاف إلى ما سبق أن الحوار الأبدي بين السلطة والحرية وما يمكن أن يحدث بينهما من تعارض أو تقييد متبادل، أمر لن يتم حسمه بالطريقة المثلى سوى في ظل المبدأ الديمقراطي الذي يعطي السلطة بجوامعها وتفصيلاتها للشعب الواجب تمتعه بأكبر قدر من الحقوق والحريات، وعلى ذلك فإن أي تقييد للحقوق وللحريات لزيادة فاعلية السلطة تحقيقاً لدواعي واعتبارات المصلحة العامة لن يتم -في ظل المبدأ الديمقراطي- إلا من خلال موافقة صاحب السلطة أي الشعب عليه، وبالتبعية فإن تحديد نطاق ما يتمتع به الأفراد من حقوق وحريات واسعة أمر يستقل به الشعب نفسه المكون من هؤلاء الأفراد مجتمعين عنما يعلنون عن رضاءهم بهذا التحديد بصورة أو بأخرى(١٧٠).

---

(١٦٩) تكوين الدولة، المرجع السابق، من ص٢١٩ الى ص٢٤٠ «انظر في هذه الصفحات كيفية ظهور المبدأ الديمقراطي وتطور مدلولاته عبر المراحل التاريخية المختلفة».

(١٧٠) دكتور أحمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، ١٩٧٦، ص٦٢ «ثانياً: حقوق الانسان».

خامساً: رسوخ دعائم التنظيم الدولي للحقوق والحريات:

كان من أهم النتائج المباشرة التي تمخضت عن الحربين العالميتين الأولى والثانية وما ذاقته على أثرهما البشرية من ويلات وتكبدته من آلام ان انشغلت المنظمتين العالميتين عصبة الأمم والأمم المتحدة بتقرير حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والعمل من خلال منظماتها وأجهزتها الفرعية على تحقيق الصيغة العملية لتلك الحقوق والحريات، ودعوة الدول الأعضاء فيها للإلتزام في وثائقها الدستورية والقانونية الداخلية بمضمونها الشامل للحق في الحياة والمساواة أمام القانون وحرية الرأي والتعبير وحقوق الصحة والتعليم والعمل وغيرها من الحريات الأساسية الجماعية والفردية الكفيلة بوضع حد لآلام البشر وما تتعرض له كرامتهم الآدمية من امتهان[١٧١].

(١٧١) يشير ميثاق الأمم المتحدة في العديد من فقراته الى التأكيد على تقديس وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية، صيانة لكرامة الفرد وقيمته، وايمانا بالمساواة بين الأفراد رجالا ونساء وبين الأمم كبيرها وصغيرها. ولقد وردت العبارات السابقة بديباجة الميثاق، فضلا عن مواده المختلفة فالمادة الأولى المتعلقة بأهداف المنظمة ومقاصدها تعبر عن ذلك بقولها «تعزيز وتشجيع احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية» وفي موضع آخر «المساعدة في تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية»، كما ان المادة ١٣ الخاصة بتحديد وظائف وسلطات الجمعية العامة والمادة ٦٢ المحددة لوظائف وسلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والمادة ٧٦ المعبرة عن أهداف نظام الوصاية الدولي تعترف جميعها بالمضمون المشار اليه بالديباجة والمادة الأولى، وتجيء المادة ٥٥ من الميثاق معبرة بوضوح عن هذا الاهتمام بحثها على تعزيز «الاحترام العالمي لحقوق الانسان والحريات الأساسية لجميع الناس ومراعاتها دون تفرقة بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين».

ـ هذا ولقد انشأت الأمم المتحدة العديد من الأجهزة الفرعية المهتمة بحقوق الانسان وتوفير الحريات الأساسية ودفع الدول الأعضاء لاقرارها والعمل بمضمونها سواء من خلال الأجهزة المشار اليها أو بواسطة الاتفاقيات المنعقدة فيما بينها خارج ذلك الاطار. ومن بين هذه الأجهزة على سبيل المثال لا الحصر لجنة حقوق الانسان ولجنة القضاء على التميز العنصري ولجنة تصفية الاستعمار.

ـ أنظر أيضاً بالتفصيل الديباجة والمواد الثلاثين المحددة للحقوق والحريات الأساسية للانسان في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر بتاريخ ١٠ ديسمبر عام ١٩٤٨.

ومما لاشك فيه أن أهمية هذا الاعتبار المتعلق بترسيخ دعامات التنظيم الدولي لحقوق الإنسان تبرز في المقام الأول من خلال الحلول العملية والتنفيذية التي تبناها النظام الدولي أكثر من مجرد الإفراد النظري أو السرد الوثائقي للحقوق والحريات التي اتفق المجتمع الدولي على اعتمادها كحد أدنى لما يجب توفيره لبني البشر على اختلاف أجناسهم وألوانهم ولغاتهم وعقائدهم، إذ ليس هناك متسع من الوقت لإضاعة الجهد أو الفكر في تحليل نظرية لا نصيب لها من التطبيق العملي إما بسبب مبالغتها في المثالية التي ضل سعيها في عالم اليوم المحكوم بالماديات والمصالح المتبادلة، وإما بسبب التصدي السافر والمعلن لها من جانب بعض الدول الكبرى والصغرى التي تقف حجر عثرة في سبيل هذا التطبيق العملي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

تلك هي ـ بصفة عامة ـ أهم الاعتبارات والضرورات المؤدية للاهتمام العام بتعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بعد الاعتراف بها وإقرارها بادىء ذي بدء، وللأمانة فإنها ليست ـعلى سبيل الحصرـ كافة الاعتبارات والعوامل المؤثرة في هذا المجال وإنما يمكننا اعتبارها أكثرها تأثيراً وأثراً في هذا الصدد، إذ أن حركات التدوين الدستوري التي سادت عالمنا المعاصر هي من أهم عوامل تعرفة بني البشر بحقوقهم وحرياتهم الأساسية بصورة محددة وقاطعة في مواجهة السلطات العامة للدولة، كما أن الحركة المادية للتاريخ التي غدت مسيطرة على بقاع كثيرة في العالم وما نشأ عن ذلك من تصدي الحركات الروحية والعقائدية لها تعد ـبالمثلـ إعتباراً دافعاً إلى تعزيز تمتع بني البشر بحقوقهم وحرياتهم الإنسانية التي تحاول المادية طمسها والقضاء عليها تحت دعاوى التقدم والرفاهية.



الفصل الأول

المناهج الدستورية والتشريعية المقارنة لتحديد حقوق الانسان وحرياته الأساسية

انقضى العهد الذي سادت فيه فلسفة السلطة المطلقة للدولة والسلطان غير المحدود أو المقيد للحاكم، ليحل مكانه عقيدة التقديس والاحترام الكامل لحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية المستمدة من الوجود الإنساني ذاته والطبيعة البشرية التي تأبى الظلم أو التعسف.

وذهبت الدساتير المختلفة مدونة وغير مدونة مرنة أو جامدة إلى الابداع في تبني تلك الحقوق والحريات في صلب عباراتها مصدرة إياها بالحق في الحرية والمساواة، بحيث غدا من المسلم به أن الحق في الحرية ذو مفهوم شامل لا ينقسم، يضم تحت لوائه مظاهر عديدة أهمها الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة والمسكن، وحريات العمل والاجتماع والتعليم والتعبير عن الرأي والعقيدة، كما بات مؤكداً أن المساواة تعني الاعتراف المتكافىء للأفراد -دونما تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو اللغة- بالمراكز المتساوية أمام القانون والقضاء، وفي التمتع بحقوق شغل الوظائف العامة والمشاركة في سياسة أمور الدولة والحكم فيها، بل إن هذه المساواة قد امتدت إلى ما وراء القانون ذاته لتصل إلى التكافؤ في توزيع مظاهر العدالة والرحمة حينما لا يحقق القانون شيء من ذلك.

من أجل ذلك أصبحت العقيدة الراسخة والسائدة في دساتير الدول المختلفة وبخاصة ذات المنهج الديمقراطي فيها، قائمة على تقديس الحقوق الإنسانية والحريات الطبيعية الفردية وعدم جواز مساس السلطات بها، وأن أي تعديل دستوري أو قانوني في هذا الصدد يجب أن يؤدي إلى دعم تلك الحقوق والحريات لا الانتقاص منها أو تقييدها، ومن ثم يصبح كل ما تملكه الدولة بسلطاتها المختلفة إزاء تلك الحقوق والحريات هو العمل على تنظيمها ووضع الضوابط الكفيلة بممارستها على وجهها الصحيح رعاية للمصلحة العامة للجماعة إلى جانب مصلحة الأفراد المعنيين بها.

بيد أن الأمر لم يقف عند حد الاعتراف للبشر بتلك الحقوق في الحرية والمساواة والنص عليها في الدساتير والقوانين الأساسية التي تعد أعلى وثيقة قانونية في الدولة يتعين تقديسها وعدم اجتراء أية سلطة على مخالفة أحكامها ، بل انتقل هذا الاعتراف إلى مرحلة التحقيق الفعلي والتنفيذي لتلك الحقوق واسباغ خصيصة التطور والفهم العصري عليها ، فضلا عن إيجاد نوع من التكامل فيما بينها إذ لا فائدة ترجى من وراء الاعتراف بالحريات الشخصية دون اقترانها بكفالة الحد الأدنى للمواطن وذويه في العيش الكريم ، ولا معنى أيضاً من تقرير مبدأ المساواة بين الأفراد وعدم التمييز الطبقي بينهم دون أن يستتبع ذلك الممارسة العملية لمختلف مظاهر هذه المساواة في مجالات الصحة والتعليم والعمل والانتخاب .

وبذلك فإننا نلاحظ تطوراً حضارياً ودستورياً قد ظهرت معالمه جلية واضحة في ميدان الحقوق والحريات ، بدأ بانتقال الإنسانية من مرحلة الاعتراف بما يسمى بالحقوق التقليدية في الحرية والمساواة بين الأفراد خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر على أثر ثوراتهما التحررية وحركاتهما الاستقلالية ، لكي تصل أخيراً إلى المرحلة التطورية المعاصرة التي تشهد خلالها توسعاً وتبدلاً جذرياً في ميدان الحقوق والحريات الاساسية عندما أدرجت الدول في دساتيرها طوائف اقتصادية واجتماعية وثقافية لم توجد من قبل إلى جوار الطائفتين السياسية والمدنية للحقوق والحريات[١٧٢] .

وفي ضوء ذلك يمكننا إدراك ما ستكون عليه دساتير الدول المختلفة وقوانينها الأساسية من تباين واختلاف في نوعية ومدى ما يتمتع به مواطنيها من الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية برغم اتفاقها جميعاً ـ ودون استثناء ـ على الاعتراف لهم بطائفة ما يسمى بالحقوق التقليدية كما وكيفاً على قدم المساواة ، ويرجع هذا الاختلاف في المقام الأول إلى تباين التصور الماثل في أذهان واضعي الدساتير بالنسبة لما يجب أن يتمتع به مواطنيهم من الحقوق والحريات الأساسية المقيدة للسلطات العامة في الدولة .

---

(172) JEAN ROOCHE 4e éd. 1973 op. cit., P.15 «Définition des libertés publiques».

المبحث الأول
فـــي
الحقوق المدنية والسياسيّة

يجري الفقه والتشريع الدستوري على تقسيم الحقوق والحريات إلى طائفتين متقابلتين أولاهما تتسم بالجماعية والعمومية في التمتع بها أو عند ممارستها واصطلح على تسميتها بمجموعة الحقوق والحريات الجماعية أي تلك المتعلقة بتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، أما ثانيهما فهي متصلة بتحقيق ذات الفرد ومصالحه الشخصية وهي ما اصطلح على تسميتها بدورها بالحقوق والحريات الفردية.

وفي هذه الأخيرة تندرج مجموعة الحقوق المدنية والسياسية -محل بحثنا في هذا المبحث- والمسماة بالحقوق والحريات التقليدية للإنسان، فإذا ما أضيف إليها مجموعتي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية -محل دراستنا في المبحث الثاني- غدت معبرة عن الحريات والحقوق المعاصرة للإنسان سواء في قالبها الفردي أو الجماعي[(١٧٣)].

هذا ويلاحظ أن تعداد مفردات كل من الحقوق والحريات المدنية والسياسية باعتبارهما معبرتين عن مختلف أوجه الحرية الفردية -على الأقل في الفقه التقليدي- أمر قد اختلف نطاقه ضيقاً وإتساعاً بإختلاف المرحلة الزمنية والفلسفة السائدة فيها التي ينظر من خلالها إلى تلك الحقوق والحريات، هذا من جانب أول ومن جانب ثان فإنها تضيق أيضاً أو تتسع بحسب النظر إليها من خلال الدولة أو على العكس من خلال الافراد المتمتعين بها والممارسين لها.

---

(١٧٣) راجع فيما يتعلق بالاقتران بين كل من الحقوق والحريات الجماعية والفردية ما ورد من بنود في وثيقة الحقوق الكبرى الصادرة في انجلترا بتاريخ ١٥ يونيو سنة ١٢١٥، وفي عريضتي ٧ يونيو سنة ١٦٢٨، ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ الصادرتين بها، وفي اعلان الحقوق لولاية فرجينيا في الولايات المتحدة الأمريكية الصادر بتاريخ ١٢ يونيو سنة ١٧٧٦، وفي الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ وبخاصة المادة السادسة منه التي قرنت بين حق المواطنين في الاشتراك شخصياً أو من خلال ممثليهم في سن القوانين، وأخيراً في البنود الثلاثين الواردة بالاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٤٨.

بيان ذلك أن المرحلة التقليدية التي نشأت في ظلها تلك الحقوق بنوعيها أعطت لها إتساعاً كبيراً ساعدت عليه الفلسفة المذهبية الفردية التي سادت في ذلك الوقت على حين لحق بتلك الحقوق والحريات نوع أو آخر من التقييد أو التوظيف الاجتماعي -إن جاز التعبير- في ظل الوقت الحاضر بعد أن رسخت في ضمير الشعوب واستقرت مبادؤها .

كذلك فإنه بالمقابل نجد أن النظر إلى تلك الحقوق والحريات من خلال الدولة الممثلة للسلطة يجعل هذه الأخيرة مدفوعة نحو التقييد بقدر الاستطاعة من نطاقها كي تعطي لنفسها أكبر قدر من حرية اتخاذ قرارات السلطة في مواجهة الأفراد ، هذا على حين أن النظر إلى نطاق تلك الحقوق والحريات من جانب الأفراد المتمتعين بها يؤدي إلى التوسيع إلى أقصى درجة ممكنة لمضمونها عملا على تقييد ما تمتع به السلطة من حرية الحركة والتصرف في مواجهة الخاضعين لها .

ومن الجدير بالذكر أن التقسيمات الفقهية للحقوق والحريات المدنية والسياسية قد تعددت مشاربها واختلفت اتجاهاتها بحيث نجد نوعاً من الخلط بين مفهوم كل من الحرية المدنية والسياسية ، الأمر الذي دعا البعض إلى إدراج حق تولي الوظائف العامة في الدولة في عداد طائفة الحقوق السياسية تغليباً منه للإعتبار السياسي في شغل تلك الوظائف بواسطة المواطنين ، على حين يدرجها البعض الآخر في عداد مجموعة الحقوق المدنية تغليباً لطابعها الوظيفي العام غير السياسي في هذا الصدد[١٧٤] .

ولسوف يتضح لنا وجه الحقيقة في مدى سلامة وجهة نظر الفريقين بعد التعرف على مضمون هذه الحقوق والحريات غير أننا سوف نمهد لذلك بالتعريف المبدأي لمدلول الحق والحرية الذي سيلازمنا طيلة فصول هذا القسم وأبوابه .

---

(١٧٤) دكتور عبدالحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ١٩٦٣ ، ص٢٣١ «يدرج حق شغل الوظائف العامة في عداد الحقوق السياسية».

المطلب الأول

في تحديد مدلول الحرية والحق الفردي

أثير جدل سياسي وفلسفي عميق حول تأسيس الحرية الشخصية في القرن التاسع عشر، تم حسمه لمصلحة التأكيد على اعتبار الحرية حقاً طبيعياً يقترن بميلاد الفرد وليس -على الاطلاق- أمراً مكتسباً في أية لحظة تالية لهذا الميلاد، وهو ما أكده الاعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته الأولى عندما نص على أنه «يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً، وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الاخاء».

ولكن الجدل سرعان ما احتدم مرة أخرى حول تحديد مدلول هذه الحرية الطبيعية وما إذا كان ثمة قيود أو حدود يمكنها أن ترد عليها، ولقد بدأت تعريفات الحرية وتحديد مدلولها بنوع من التعميم المتمثل في اعتبارها بمثابة «القدرة على القيام بكافة الأعمال والتصرفات بما لا يؤدي إلى الحاق الضرر بالآخرين»[١٧٥].

ويستفاد من ذلك أن الحرية تعني -بمفهومها الفردي- القدرة المطلقة على اتيان أي تصرف أو الامتناع عنه، وأنه يرد على تلك الحرية الواسعة قيدان الأول مادي مؤداه عدم

---

(١٧٥) تنص المادة الرابعة من اعلان الحقوق الفرنسي على أن «الحرية قوامها القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين، وعلى ذلك فانه لا تحد ممارسة الحقوق الطبيعية لكل انسان الا بالحقوق التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع نفس هذه الحقوق. ولا يجوز أن تتحدد هذه القيود الا بقانون».

- كما تنص المادة الخامسة أيضاً على أنه «ليس للقانون أن يحظر الا الأعمال المضرة بالمجتمع. وكل ما هو غير محظور بأحكام القانون لا يمكن أن يمنع، ولا يجبر أحد على عمل شيء لم يأمر به القانون».

الاضرار بما يثبت للآخرين من حقوق وحريات، والثاني قانوني يتبدى في الالتزام بالتنظيم القانوني عند ممارسة الحرية أو الحق الفردي[١٧٦].

ولقد لحق بهذا المفهوم الفردي للحرية والحق تطوراً إبتدأ من القرن التاسع عشر وحتى الآن بحيث لم يعد هدفهما مقصوراً على عملية تحديد سلطة الحاكم المطلق سواء بالاستناد في ذلك إلى الأسس الدينية أو الوضعية المستمدة من نظريات القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي، وإنما أصبح الهدف من ورائهما أكثر عمومية وشمولا من ذلك متمثلا في احلال الصفة الجماعية محل الصفة الفردية المطلقة لها وادخال مبدأ التنظيم الاجتماعي العادل عليها من جانب المذاهب الاجتماعية والتدخلية الاشتراكية التي شاع تبني الدول لها في الوقت الحالي[١٧٧].

ومن البديهي أن مفهوم الحرية والحق ـ في ضوء ما سبق ـ قد اختلف من حقبة زمنية إلى أخرى ابتداء من صورته الفردية المطلقة المرتبطة بفكرة المساواة عند الاغريق والرومان ومروراً بفلسفات العصور الوسطى ودساتير الثورات التحررية في العالم وبخاصة في كل من انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، وحتى القرن العشرين ذو الصبغة الجماعية للحقوق والحريات. وهو أمر يؤكد حتمية التطور النظري

---

(١٧٦) انظر في المفهوم الفردي للحقوق والحريات.

ـ المجموعة الخاصة بحقوق الانسان المنشورة بمجلة عالم الفكر، المجلد الأول، العدد الرابع، ١٩٧١، من ص١ الى ص١٥٨ للأساتذة زكريا البري وفؤاد زكريا وأحمد أبوزيد وعثمان خليل ومحمد عوض ويحيى الجمل.

- HURMAN, Lrbuch der jrieschischen rechésaler - Thumer, P.28 cité par DUGUIT in L'Etat, P.66.

- FUSTEL DE COULANGES, Cité antique, cité par DUGUIT in l'Etat, pp. 166-267.

- COLLIRD, Libertés publiques précis Dalloz, paris 1968. pp.12-14.

(177) A. HAURIOU, Droit constitutionnel et institutions politiques, paris 1972, P.122.

- L. DUGUIT, L'Etat, 1961, pp. 122 et ss.

- M. DUVERGER, Institutions politiques et droit constitutionnel, thémis, 6éd., Paris 1963, pp.202 et ss.

والتطبيقي للحقوق وللحريات من خلال عمليات التوظف الاجتماعي لها والدور التدخلي الايجابي للدولة فيها بعد أن كانت تقف منها موقفاً سلبياً خشية المساس بصفتها المقدسة أو الانتقاص منها . بيد أن هذا التطور في جملته كان منطوياً على نوع من ترتيب المكانة والأهمية الداخلية للحقوق والحريات بحيث لم تعد الحريات والحقوق السياسية ـ المسماة بالتقليدية ـ ممكنة التحقيق أو الاعتراف بها دون عقد ارتباط حتمي فيما بينها وبين ما اطلق عليه تسمية الحقوق والحريات المعاصرة ذات القالبين الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما يؤكد لنا بطبيعة الحال صفة التكامل الحقوقي للحريات التي لم تعرفها الفلسفات التقليدية وإنما ولدتها روح العصر الحاضر بما اشتملت عليه من رغبة تحرير الإنسان مادياً من الاستغلال الاقتصادي الذي لا يمكنه بدونه أن يتحرر سياسياً وفكرياً .

وعلى الرغم من ذيوع أمر الربط بين الحقوق والحريات ذات القالبين السياسي والاقتصادي الاجتماعي في الوقت الحاضر، فإن هذا الأمر قد وقف عند حد الإيمان النظري به كمبدأ ومن ثم فقد اختلفت الفلسفات المفسرة له وبالتبعية تنوعت صور تطبيقه العملي بين الاتجاهات الرأسمالية والاشتراكية المعاصرة على اختلاف مناهجها وتطرفها أو اعتدالها . وتلك حقيقة أخرى لابد من الالتفات إليها جيداً تماماً كما هو الشأن بالنسبة لما سبق أن قررناه من عمومية اعتناق المبدأ الديمقراطي الذي جاءت بعض تطبيقاته منافية تماماً لكل ما يمت إليه بصلة، وبذلك فإن العديد من المثالب وأوجه القصور والنقص قد شابت التنظيم المعاصر للحقوق والحريات ليس بسبب الاختلاف عليها كمبدأ وإنما ـ وفي المقام الأول ـ بسبب اختلاف تطبيقاتها في ضوء المذهبيات السياسية والاقتصادية المتناحرة في عالم اليوم[١٧٨] .

---

(١٧٨) انظر في تقدير النظرتين الديمقراطية الغربية، والماركسية الاشتراكية وما تنطويان عليه تفصيلا من نقاط الاتفاق والاختلاف في:

دكتور عدنان حمودي الجليل، نظرية الحقوق والحريات العامة في تطبيقاتها المعاصرة، رسالة دكتوراه، من ص١٥٨ الى ص٢٠٢.

«تقدير النظرية الديمقراطية الليبرالية في الحقوق والحريات العامة» ومن ص٣٨١: ص٤٠٧ «تقدير النظرية الماركسية في الحقوق والحريات العامة».

ـ دكتور عبدالحميد متولي، الحريات العامة «نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها» ١٩٧٤، من ص١٠٨ وما يليها «أزمات الحريات العامة».

المطلب الثاني

مفردات الحقوق والحريات المدنية والسياسية

· اصطلح الفقه والقانون الدستوري على إطلاق تسمية الحقوق التقليدية أو أوجه التعبير عن الديمقراطية السياسية على ما يتمتع به المواطن من حقوق وحريات مدنية وسياسية، وكانت تلك التسمية معبرة في وجه منها عن أصالة وقدم هذا النوع من الحقوق والحريات وسبقه تاريخياً في الاعتراف به على غيره من الحقوق المتعارف عليها الآن والمدرجة في صفحات دساتير ما بعد الحرب العالمية الثانية، كما جاءت من وجهها الآخر متميزة بطابع خاص عن سائر حقوق وحريات الديمقراطية الاجتماعية أو ما يعرف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي سنتوافر على بحثها في إطار المبحث الثاني من هذا الباب.

ولقد تعددت تقسيمات الفقه بصدد الحقوق والحريات المدنية والسياسية فذهب جانب أول إلى إدراجها ثنائياً في عداد ما يسمى بالحقوق المادية والمعنوية للأفراد على أن تضم أولاهما ما يتصل بمصالح الأفراد المادية كحق الملكية وحرية الإقامة والتنقل والحريات اللصيقة بالشخصية وتندرج في ثانيتهما الحقوق والحريات المرتبطة بمصالح الفرد المعنوية كحرية التعبير عن الرأي وحقوق التعليم والبحث العلمي وحرية العقيدة[١٧٩].

هذا في الوقت الذي راح جانب فقهي ثان يصنفها إلى أنواع ثلاثة من الحقوق والحريات أولها لصيق بالشخصية يضم فروعاً خمسة تتعلق بحريات التنقل والأمن والمسكن والمراسلات والسلامة الذهنية، وثانيهما خاص بحرية الفكر والعقيدة ويضم بدوره فروعاً ستة هي حريات الرأي، والعقيدة، والتعليم، والصحافة، والاجتماع، وتكوين الجمعيات، وثالثها اقتصادي ينطوي على حريات التملك والاتجار[١٨٠]

(١٧٩) دكتور عبدالحكيم حسن العيلي، المرجع السابق، ص٨٨، وص٨٩.

(١٨٠) دكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، ١٩٦٦.

- دكتور مصطفى أبوزيد، الحرية والاشتراكية والوحدة، ١٩٦٦، ص٥٢ وما بعدها.

ومن ناحية ثالثة فقد قسمها العميد «هوريو» إلى أقسام ثلاثة أولها متعلق بالحياة الخاصة للأفراد كالحرية الشخصية والملكية والعمل وهي حقوق وحريات أساسية للحياة المادية للفرد، وثانيها يتصل بالناحيتين الروحية والفكرية للأفراد كحريات العبادة والتعليم والصحافة والاجتماع، وثالثها خاص بالحريات ذات القالب الجماعي كتكوين الجمعيات والنقابات.

ومن الجدير بالملاحظة أن وجهات النظر السابقة في التقسيم وإن اختلفت من حيث الإطار الخارجي العام للتصنيف فإنها تلتقي جميعها ودون استثناء حول مفردات تلك الحقوق والحريات وهو الأمر الذي يهمنا في مجال بحث الحقوق السياسية والمدنية للأفراد، ولهذا فإننا نسلم بها جميعها كأسس ونقاط بدأ صالحة لسرد مضمون ما تحيط به من حقوق وحريات فردية[١٨١].

بيد أننا نجد أنفسنا ملزمين قبل التطرق بالعرض التفصيلي لما سبق من حقوق وحريات أن نشير -ولو بإيجاز- إلى الأساس الجامع لها الذي تقوم بالاستناد إليه ألا وهو أساس المساواة بين الأفراد الذي ارتبط -بصفة خاصة- إرتباطاً حتمياً بتقرير مبدأ الحقوق والحريات الفردية التقليدية.

---

(١٨١) تضم المواد من ٣ الى ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الطائفة الآتية للحقوق المدنية والسياسية «الحق في الحياة والحرية وسلامة الشخص والتحرر من الاسترقاق والاستعباد، وعدم التعرض للتعذيب أو العقوبات أو المعاملات الوحشية أو الحاطة بالكرامة، وحق كل انسان أينما وجد في أن يعترف بشخصيته القانونية، والحق في انصافه قضائيا، وعدم التعرض للقبض التعسفي أو الحجز أو النفي، والحق في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة، وحقه في أن يعتبر بريئاً الى أن تثبت ادانته وحقه في ألا يتعرض لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في اسرته أو مسكنه أو مراسلاته، وحرية التنقل، وحق اللجوء السياسي، وحق التمتع بجنسية ما، وحق التزوج وتأسيس أسرة، وحق الملكية الخاصة، وحرية التفكير والضمير والدين، وحرية الرأي والتعبير، وحرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، وحق الاشتراك في ادارة الشئون العامة لبلاده، وحقه في تقلد الوظائف العامة في دولته».

الفرع الأول

مبدأ المساواة في الحقوق والحريات التقليدية

يسلم الفقه الدستوري بأنه لا مناص من الاعتراف بمبدأ المساواة بين الأفراد كمدخل يكفل تمتعهم بسائر أنواع الحقوق والحريات المقررة لهم في الدساتير، كما يسلم أيضاً بأن هذه المساواة تعني -في صورتها المجردة أو المثالية- ألا تفرقة أو تمييز فيما بين الأفراد على أساس من الثروة أو الجنس أو اللون أو العقيدة(١٨٢).

وبالرغم مما تصدر عنه قاعدة المساواة من توحيد في المعاملة وتكافؤ في الفرص فإن تطبيقها العملي على الوجه المثالي النظري لها أمر مستحيل الحدوث أو التحقق، ذلك أن الأفراد -بطبيعة أوضاعهم في المجتمع- مختلفون والمساواة لا تكون كذلك إلا إذا أعملت فيما بين من تماثلت مراكزهم وأوضاعهم القانونية والاجتماعية، بل إن أعمال مبدأ المساواة فيما بين غير المتساوين أصلا قد يكون هو أشد أنواع الظلم والاجحاف. ومن

---

(١٨٢) تنص المادة الثانية من الاعلان العالمي لحقوق الانسان بشأن تحديد مبدأ المساواة وعدم التمييز فيما يتصل بالتمتع بالحقوق الأساسية للانسان على «حظر أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر».

ولقد رددت الدساتير العالمية والعربية ذلك في متنها، ومن أمثلة ذلك نصوص المواد ٦ فقرة أولى من الدستور الأردني، م١٤ من الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة، م١٨ من دستور البحرين، الفصل السادس من الدستور التونسي، م٣٩ من الدستور الجزائري، م٣٨ من الدستور السوداني، م٢٥ فقرة ٣، ٤ من الدستور السوري، م١٩ فقرة «أ، ب» من الدستور العراقي، م٩ من الدستور القطري، م٢٩ من الدستور الكويتي، م٧ من الدستور اللبناني، م٤ من الدستور المصري، الفصل الخامس من الدستور المغربي، م٣٤ من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، م١٩ من دستور الجمهورية العربية اليمنية.

هنا وجب أن يسود فهم خاص بتطبيق مبدأ المساواة كي يؤتى ثماره ، ويعتمد هذا الفهم على أعمال تلك المساواة في ضوء ما يحدده القانون من أوضاع ومراكز وشروط يجب توافرها في شأن أفراد المجتمع وبحيث لا تسري تلك المساواة بين غير المتوافرة فيهم وإلا كنا بصدد مساواة حسابية تحمل مظهر العدل دون مخبره أو باطنه .

وتقوم المساواة الفعلية بين أفراد المجتمع في التمتع بالحقوق والتحمل بالواجبات على أساس مزدوج يتبلور من ناحية أولى في المخاطبة على قدم المساواة بأحكام القوانين بوصفها أداة عامة مجردة تسري بشأن كل من توافرت فيهم شروط تطبيقها عليهم ، ومن ناحية ثانية في انعدام التمييز بين الأفراد في مجالات اقتضاء المصالح والمنافع العامة التي تقدمها الدولة مباشرة أو بواسطة بعض أبنائها[١٨٣] .

الفرع الثاني

الحقوق المدنية للأفراد

لما كان الحق في الحياة هو الأصل الأصيل الذي تتفرغ عنه سائر الحقوق والحريات الإنسانية ، فإن صيانة هذا الحق مادياً ومعنوياً والإبقاء عليه استلزم توفير نوعين متقابلين من الحقوق والحريات اللصيقة بالإنسان ، أولهما خاص بما يلي الجانب المادي لحق الحياة وثانيهما متعلق بالاستجابة الحتمية لضرورات الإشباع المعنوي لهذا الحق ، ومن هنا فإننا نقيم تقسيمنا لعرض الحقوق المدنية للأفراد على ذلك التقسيم الثنائي المتوازن السابق .

---

(١٨٣) دكتور مصطفى كامل، ١٩٥٢ ، المرجع السابق ، من ص٣٧٩ الى ص٣٨٥ .

ـ دكتور عبدالحكيم حسن العيلي، المرجع السابق ، من ص٩٠ الى ص٩٩ «تشمل المساواة في المصالح العامة عنده ، المساواة بين الافراد أمام القانون وأمام القضاء وفي التوظف وفي الانتفاع بالمرافق العامة » .

وأما المساواة في الواجبات فتحمل معنى التسوية بين الأفراد في أداء الضرائب وفي الخدمة العسكرية .

أولا : الحقوق المادية اللصيقة بالشخصية :

تتبلور الحقوق المادية للإنسان في ضمان تمتعه بحق الأمن في مجالات الحرية الشخصية المختلفة، ومن جانب ثان في حق الملكية الخاصة، ومن جانب ثالث وأخير في حرية العمل على اختلاف فروعه ومجالاته.

١ ـ حق الأمن في مجالات الحرية الشخصية :

الحرية الشخصية هي أغلى ما يحرص عليه الإنسان لارتباطها بكيانه ووجوده الانساني في الحياة، ومن هنا فإن أدنى مساس بموجباتها يعد جريمة جديرة بأشد أنواع الردع والعقاب.

ويتطلب تأمين الفرد في مجالاتها العديدة ضمان حقه في عدم المساس بسلامته البدنية أو تعذيبه أو استرقاقه وتسخيره من جانب أول، وحقه في ألا يقبض عليه أو تسلب حريته أو أن تتخذ أية اجراءات ماسة بحريته في التنقل أو سرية مراسلاته أو انتهاك حرمة مسكنه من جانب ثان، وألا يحرم من حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي في الخصومات وأن يمكن من التمتع بسائر حقوق الدفاع أمام ساحات القضاء والعدالة.

أما عن حق السلامة البدنية فلا يجوز بحسبه تعريض أي إنسان للتعذيب أو لضروب المعاملة العقابية المهينة والمنافية للكرامة الإنسانية، ويقصد بالتعذيب أي فعل يلحق من جرائه بالجسد ألم مبرح أو معاناة شديدة ـ جسدية أو معنوية ـ يتم إنزاله بالشخص عمداً بتحريض من الغير، وذلك بهدف استخلاص بعض المعلومات أو الاعترافات منه، أو لمعاقبته على جرم ارتكبه أو يشتبه في ارتكابه له، أو لإرهاب غيره من الناس.

وبذلك فإن التعذيب أو المعاملة العقابية الحاطة بالكرامة تعد في مختلف صورها جريمة في حق الكرامة الإنسانية وإهدار لأوليات ومبادىء حقوق الإنسان ومن ثم يتعين

شجبها وإدانتها، وعدم السماح بها حتى في ظل الظروف الطارئة والاستثنائية التي تمر بالدول.

وبالنسبة لما قد يتخذ من اجراءات القبض أو فرض القيود على حرية التنقل داخل الدولة وخارجها أو انتهاك سرية المراسلات والاتصالات الخاصة وحرمة المسكن فإنه يجب ألا يتعرض الإنسان للقبض التعسفي أو الحبس أو تقييد حريته في التنقل داخل وخارج الدولة إلا وفقاً للأسس التي يحددها القانون وطبقاً لما يضعه من ضمانات[١٨٤].

وأخيراً فإن حق المساواة في إقامة العدالة يتبلور في اعتناق مبدأ المحاكمة العادلة العلنية أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة يتمتع حيالها الشخص بكافة حقوق الدفاع أصالة أو بالوكالة وذلك في ضوء المعايير التالية:

١ ـ إقرار طائفة من الاجراءات اللائقة بالكرامة الإنسانية بالنسبة للأشخاص المتهمين أو المحتجزين قبيل المحاكمة.

٢ ـ وضع إجراءات قضائية عادلة وإنسانية وفعالة تقوم على أساس من حسن الاختيار للقضاة ورجال السلطة العامة والنيابة وتدريبهم عليها، وتمكين المتقاضين في كافة مراحل الدعوى من التمتع بحقوقهم في الدفاع.

٣ ـ وضع نظام للطعون أو التظلم لدى جهات قضائية عليا تمكنهم من إعادة النظر في قضاياهم (تعدد درجات التقاضي).

٤ ـ تسهيل الاجراءات الدولية الخاصة بتسليم المجرمين لتنفيذ عقوباتهم في دولهم ومؤسساتها العقابية.

---

(١٨٤) راجع نص المادة السابعة من مقدمة الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩.

والمادة التاسعة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان وبخاصة فقرة «أ».

٢ ـ حق الملكية الخاصة:

يعتبر حق الملكية الخاصة من أهم الحقوق اللصيقة بشخص الانسان والتي تنم عن مدى ما يتمتع به من حرية في الحصول على هذه الملكية أو اكتسابها لأسبابها العديدة الواردة بالقوانين المدنية للدول، وفي إدارتها والانتفاع بها وتوريثها لذريته من بعده.

ولذلك فإن الدساتير المختلفة ومن قبلها مواثيق واعلانات الحقوق الأساسية للإنسان حرصت على تقرير مبدأ عدم جواز حرمان الشخص بطريقة تعسفية من الملكية الفردية أو التي يشارك فيها الآخرين، وأنه في الأحوال التي يتم تعرض الدولة لهذه الملكية بالحراسة أو التأميم أو بالمصادرة يجب أن يكون ذلك بسبب ظروف قاهرة تتعلق بالمصلحة العامة بناء على قانون يجيز ذلك وأن يتم تعويض صاحبها تعويضاً عادلاً لجبر ما لحق به من جراء ذلك من أضرار حتى في إطار الدول ذات المبدأ الاشتراكي التي تعرف الملكية العامة بشكل واسع ومتطور.

٣ ـ حرية العمل على اختلاف فروعه ومجالاته:

يراد بتقرير مبدأ حرية العمل أن يترك كل إنسان ـوفقاً لميوله واتجاهاتهـ حراً في اختيار نوع العمل الذي يناسبه للقيام به فلا يجبر على أداء أعمال لا يرغب في القيام بها أو قسراً عنه منعاً للسخرة التي أصبحت مظهراً لا إنسانياً كريهاً تأباه الكرامة البشرية، غير أن ترك هذه الحرية الواسعة في مجال العمل للإنسان كحق يعبر من خلاله عن ذاته لا يعني بحال من الأحوال أن الحق في العمل مطلق غير منظم أو مقيد بل هو على العكس متاح للمواطن في حدود ما ورد بالقوانين من ضوابط وما يتقرر حفاظاً على النظام العام وحسن الآداب وعدم الاضرار بالآخرين أو المجتمع.

وسوف نزيد تفصيلات الضمانات المتعلقة بحق العمل وضوحاً في إطار حديثنا عن الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار الفصل الثاني من هذا الباب.

ومن الجدير بالذكر قبل أن نفرغ من الحديث عن الحريات اللصيقة بالشخصية الإنسانية، أن حق الانسان في الأمن الشخصي هو الضمانة الكبرى التي يمكن في ضوئها أن يتمتع وبطريقة مرضية تماماً بسائر حقوقه الشخصية الأخرى التي في مقدمتها الملكية الخاصة والعمل.

ثانياً: الحقوق المعنوية للانسان:

عبرت المادة الثامنة عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عن طائفة الحقوق المعنوية اللصيقة بالشخصية في شقها المتعلق بحرية العقيدة والايمان بقولها «لكل إنسان الحق في حرية الفكر. والضمير والحرية الدينية» ثم أضافت بأن هذا الحق يتضمن حرية المرء في تغيير دينه أو عقيدته، وحريته -سواء بمفرده أو بالاشتراك مع الآخرين جهراً أو سراً- في أن يمارس دينه أو عقيدته تعليماً وسلوكاً وعبادة وطقوساً[185].

كما جاءت المادة ١٩ من الاعلان المشار إليه موضحة بدورها المقصود بالحقوق المعنوية للانسان في شقها الآخر الخاص بحرية الرأي والتعبير مقررة بأنه «لكل إنسان الحق في حرية الرأي وحرية التعبير، وهذا الحق يتضمن حرية اعتناق الآراء بغير تدخل، وأن يلتمس، ويتلقى، وينقل المعلومات والأفكار، ومن خلال أية وسيلة إعلامية، وبغض النظر عن الحدود السياسية».

ويترتب على الاعتراف بالشطرين السابقين للحقوق المعنوية نتائج متميزة في كل من مجالي حرية العقيدة والتعبير على النحو التالي:

---

(١٨٥) إن النص في الاعلان العالمي على حرية الفرد في تغيير دينه يجب ألا يناقض في رأينا المبدأ الاسلامي المستقر بشأن حكم المرتد عن الاسلام، وباختصار فلكل انسان الحق والحرية التامة ابتداء في أن يعتنق أو لا يعتنق الاسلام، فإذا ما اعتنقه لا يحق له الارتداد عنه.

١ ـ في مجال حرية العقيدة:

أ ـ أن يعترف لكل إنسان بحقه في حرية الفكر والضمير، والحرية الدينية، ويتضمن ذلك حق الانسان في أن يؤمن بدين معين أو أن يتخذ عقيدة خاصة به بمطلق اختياره وحريته سواء انفرد عن غيره في ذلك أم شاركهم فيما يؤمنون به سراً أو علانية، وأن يمارس شعائر تلك الديانة في العبادة والسلوك الاجتماعي له والتعليمي.

ب ـ وجوب عدم التعرض للانسان بأية صورة من صور الاكراه المختلفة لاجباره على ترك ديانة معينة أو الايمان بها بما يعني الحجر على حقه وحريته في العقيدة أو مصادرتها.

ج ـ ان كفالة حرية العقيدة لا يعني عدم تدخل الدولة ـمن خلال القانونـ في تنظيمها وفرض القيود الضرورية للمحافظة على الأمن الاجتماعي والنظام العام بمدلولاته المختلفة وعلى الآداب العامة والحقوق والحريات الأساسية للآخرين.

د ـ يجب أن تلتزم الدول المختلفة في دساتيرها نظرياً وفي مجتمعاتها عملياً بعدم التمييز بين الأفراد بسبب معتقداتهم الدينية أو ما يؤمنون به من ديانات، كما تلتزم أيضاً بالقضاء على النزعات التعصبية في هذا الصدد اعمالا لمبدأ المساواة في المجتمع.

٢ ـ في مجالات حرية الرأي والتعبير:

تعددت مجالات أعمال حريتي الرأي والتعبير باعتبارهما المحك الحقيقي لتعبير الإنسان عن ذاته، ومن هنا فقد نشأت صعوبة خاصة بتحديد مجالات التعبير عنها وماهية القيود التي تفرض عليها لمنع التجاوز أو الإفراط الضار بالمجتمع وبالآخرين عند ممارستها.

أما عن مجالات أعمالها فقد أمكن حصرها بصفة عامة في كفالة حرية الانسان في اعتناق الآراء دون تدخل من الغير أو الدولة في ذلك، وأن يتلقى وينقل ما لديه من معلومات وأفكار يعبر بها عن رأيه من خلال أية وسيلة اعلامية كالصحافة أو الاذاعة أو التلفزيون أو الندوات والمحاضرات والاجتماعات، وبصفة عامة التعبير عن ذلك من خلال الكلمة الشفوية أو المكتوبة أو المصورة.

وفيما يتصل بالتعبير الملتزم عن الرأي والخاضع للضوابط فإن ممارسة هذا الحق يحمل بين طياته طائفة من الالتزامات والمسئوليات المقيدة له والتي فرضها القانون وبالقدر اللازم للمحافظة على أمن الأفراد والمجتمع واحترام حقوق الآخرين.

ولذلك فإنه يحرم على سبيل المثال ممارسة الفرد لحقه وحريته في التعبير عن الرأي إذا ما أدى ذلك إلى بعث أو تأجيج النزعات العنصرية أو التحريض عليها أو لارتكاب أعمال العنف التي يحظرها القانون أو لإتيان أفعال منافية للنظام العام وحسن الآداب.

ويضيف الفقه إلى ما سبق ـ حق الانسان في التعليم والتعلم وهو ما يعد ـ من وجهة نظرنا ـ بمثابة تحضير سابق ولازم لممارسة هذه الحريات المعنوية إذ أن التعليم أو التعلم يمكنان الإنسان من تكوين ملكة التفكير والرأي الصائب ومن ثم فهما من الحقوق الفردية الثابتة له لتمكينه من ممارسة حقوقه المعنوية.

الفرع الثالث

الحقوق السياسية للأفراد

تضم هذه الطائفة المستقلة من حقوق الإنسان نوعين أساسيين من الحقوق والحريات أولهما خاص بالمشاركة في ممارسة سلطة الحكم في الدولة، وثانيهما متعلق بما يقدمه الفرد في مجال تسيير قرارات وأعمال السلطات العامة من عرائض وشكاوى يضمنها وجهة نظره في سياسة أمور الدولة وشئونها العامة.

أولاً: حق المشاركة في الحكم:

يعبر هذا الحق عن الواجهة الحقيقية لنظام الحكم في الدولة بحيث يمكن الحكم عليها بكونها ديمقراطية النظام أم غير ذلك، إذ أن اسهام الفرد في تسيير شئون الحكم في دولته يعني انتهاجها للأسلوب الديمقراطي في الحكم، وعدم اسهامه في ذلك دليل على استبدادية نظام الحكم فيها. ولقد اتخذت ممارسة هذا الاسهام عملياً صور ثلاث تتعلق أولاها بحق المواطن في الانتخاب -عند استيفائه لشروطه القانونية- وثانيتهما بحقه في الترشيخ لعضوية المجالس النيابية أو التشريعية، وثالثتها بحقه في الادلاء برأيه في الاستفتاءات العامة السياسية وغير السياسية المتعلقة بشتى مجالات الخدمة العامة. ويضيف البعض إلى الصور الثلاث السابقة ما يعرف بحق شغل وتولي الوظائف العامة في الدولة أو ما يعرف اصطلاحاً بالحق في التوظف[١٨٦].

ولقد عبرت عن الفهم السابق المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان بقولها «لكل إنسان الحق في المشاركة في حكومة بلاده» وأن «لكل إنسان الحق في دخول مجال الخدمة العامة في بلاده بشكل متكافىء». وأضافت إلى ذلك التأكيد على أن ارادة الشعب هي أساس سلطة الحكم، وأنه يجب أن يتم التعبير عن هذه الارادة في انتخابات دورية حقيقية تكون بالاقتراع العام المتكافىء، وأن تتم بالتصويت السري أو أي إجراء آخر مماثل من اجراءات الانتخاب الحر. ومن البديهي أنه لا يقلل من اعتناق الدولة للمبدأ السابق قيامها بتنظيم حقوق الانتخاب والترشيح بما يكفل الممارسة الصحيحة لهما، ومادام أن كل مواطن يثبت له الحق والفرصة -دون تمييز- ودون قيود ليس لها ما يبررها في المشاركة في تسيير الشئون العامة لدولته سواء بنفسه مباشرة أو بواسطة ممثلين منتخبين انتخاباً حراً وفي التصويت أو الترشيح للانتخاب، وفي أن تكون له حرية الدخول إلى مجال الخدمة العامة في بلاده على أساس عام من المساواة.

---

(١٨٦) دكتور عبدالحميد متولي، ١٩٦٣، المرجع السابق، ص٢٣١.
- «الحقوق السياسية لا تضم عند «هوريو» حق تولي الوظائف العامة فهو من الحقوق المدنية».

أولاً : حق تقديم العرائض والشكاوى :

يتخذ الأفراد من وسيلة تقديم الشكاوى والعرائض سبيلاً إلى المشاركة السياسية في الحكم عندما تنطوي على المطالبة ـ من إحدى السلطات العامة وبخاصة السلطة التشريعية ـ باتخاذ اجراء تنفيذي عام أو اصدار تشريع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع. ويمارس هذا الحق بصورة واسعة في دول الديمقراطيات المباشرة وشبه المباشرة عندما تعطي دساتيرها لعدد من معين من أعضاء هيئة الناخبين الحق في الاقتراح التشريعي أو إقالة النواب أو المطالبة باسقاط رئيس الدولة وبخاصة في حالات انعدام الثقة المتبادل بينه وبين المجلس النيابي.

المبحث الثاني

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تعتمد طائفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للانسان -في الدرجة الأولى- على درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة أكثر من اعتمادها على مجرد ما تتخذه هذه الدولة من اجراءات تشريعية أو ادارية في هذا الصدد لتنمية الإنسان، ويراد بها ما يتقرر حصول الفرد عليه من حقوق لتحريره من السيطرة الاقتصادية للغير -سواء الدولة أو كبار الرأسماليين- وضمان تمتعه بالحريات التقليدية المدنية والسياسية السابق ذكرها. وتتبلور هذه الحقوق والحريات من ناحية أولى في حق العمل وما يستتبعه من الاعتراف بوجوب حصول العامل على قسط من الراحة أو الاجازة فضلا عن الحق في الحصول على الأجر المساو لكم وكيف ما يقدمه من عمل، ومن ناحية ثانية في حق العمال في التجمع النقابي لحماية مصالحهم، ومن ناحية ثالثة في حق الضمان الاجتماعي، ومن ناحية رابعة في الرعايتين الصحية والمعيشية في حالات العجز أو المرض أو الشيخوخة، ومن ناحية خامسة في حق التعليم والمشاركة في التقدم العلمي، ومن ناحية سادسة وأخيرة في حق المشاركة في الحياة الثقافية للمجتمع والتمتع بالفنون والآداب[١٨٧].

وتعد هذه الحقوق الديمقراطية الاجتماعية متممة لما سبق تقريره من حقوق وحريات الديمقراطية السياسية إذ لا يتمكن الفرد عمليا من التمتع بهذه الأخيرة دون كفالة ذلك من خلال الربط بينها وبين الأولى التي تعمل الدولة بنوع أو آخر من أنواع التدخل في حياة الأفراد على مساعدتهم واعانتهم لمباشرة حقوقهم وحرياتهم المدرجة في صفحات

---

(١٨٧) حدد الاعلان العالمي لحقوق الانسان طائفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المواد من ٢٢ الى ٢٧ منه بأنها «حق الضمان الاجتماعي، والحق في العمل، والحق في أجر متساو للعمل المتكافىء، والحق في الراحة ووقت الفراغ والحق في مستوى معيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية، والحق في التعليم والحق في المشاركة في الحياة الثقافية للمجتمع».

الدساتير ، ومن هنا فإن سند تقرير تلك الحقوق هي صفة الانتماء إلى المجتمع وعضويته وكونها لا غنى عنها لكرامة الإنسان وتنميته الحرة المستقلة[١٨٨].

وبرغم خصيصة التكامل بين نوعي الحقوق التقليدية (المدنية والسياسية) والمعاصرة (الاقتصادية والاجتماعية) فثمة ما يميز بينهما سواء من حيث الفلسفة التي أملت على الدولة تبنيهما أو من حيث الغايات المرجو تحقيقها من ورائهما.

أما من حيث الفلسفة التي أملت على الدولة تقريرهما والتدخل -على اختلاف درجاته- بشأن تنظيمهما فإن هذا يرجع أساساً إلى تغير المذهبية السائدة الاعتناق في عالم اليوم حيث تخلت جميع الدول أو تكاد عن الفلسفة الفردية في مجالي الحقوق والحريات وعن الدور السلبي الذي التزمت به منذ بدء الحديث عن هذه الحقوق والحريات الفردية والتقليدية لتعتنق فلسفة تدخلية جماعية ذات التزام ايجابي لدور الدولة في مجال دعم هذه الحقوق وكفالة تمتع الأفراد بها على أساس من المساواة والعمومية والتجريد . ولقد كان من المحتم كنتيجة منطقية لهذا التبدل أن تضاف إلى قوائم الحقوق التقليدية الفردية حقوقاً أخرى ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي للدولة دورها الطليعي في مجال دعمها والتمكين للأفراد من التمتع بها .

وأما فيما يتعلق بالهدف منها فقد اختلف ذلك باختلاف العصرين ، عصر الحريات والحقوق الفردية التقليدية الذي كان الهدف كله فيه هو حماية المصالح الخاصة للأفراد في مواجهة السلطة والدولة وقد تحقق ذلك بكف يد الدولة عن التدخل في هذا الميدان وترك حرية التمتع بتلك الحقوق دون ضابط أو تنظيم سوى الالتزام بقيد عدم الاضرار بحقوق الغير على النحو الذي سبق تقديمه في المفهوم الفردي للحق والحرية ، هذا في الوقت الذي أضيف هدف المصلحة العامة للمجتمع كله إلى جانب هدف المصلحة الخاصة الفردية في ظل عصر التنظيم الجماعي والاجتماعي للحقوق والحريات الأمر الذي تمخض عنه ميلاد طائفة جديدة منها ذات معالم اقتصادية واجتماعية وثقافية .

---

(١٨٨) دكتور كمال الغالي ، ١٩٦٥ المرجع السابق ، ص٢٦٤ بند رقم ٣٢٩ «أما الحقوق الجديدة . من اقتصادية واجتماعية ، فهدفها توفير الظروف المادية اللازمة لتمكين المواطنين من ممارسة الحريات العامة المعترف لهم بها على نحو فعال».

المطلب الأول

في الحقوق الاقتصادية

يقصد بالحقوق الاقتصادية للانسان ما تعترف به الدولة للفرد على صفحات دساتيرها من تأمين لحياته المادية المعيشية في المجتمع وما تسعى إيجابياً إلى تحقيقه له من الحريات في هذا الصدد بهدف منع السيطرة والتحكم الاقتصادي في مواجهته سواء من جانب غيره من الأفراد أو من جانب الدولة نفسها.

وتصل الدولة المتدخلة إيجابياً -من خلال تنظيم الحقوق الاقتصادية- إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفرادها بواسطة توزيع الأعباء والتكاليف فيما بينهم وضمان تمتعهم -في الوقت نفسه- بثرواتها الاقتصادية دون احتكار أو تمييز فردي بينهم. ولقد ساد هذا الاتجاه عقب الحرب العالمية الثانية كافة دولة العالم على اختلاف انتماءاتهم الرأسمالية أو الاشتراكية وإن ظهر جلياً واضحاً في هذه الأخيرة لما تعتنقه من توسيع لفلسفة الملكية العامة والعمل الجماعي فيها.

هذا وتضم طائفة الحقوق الاقتصادية من ناحية أولى حق العمل وما يستتبعه من رعاية وتأمين للعاملين مصاحب لمارسته أو لاحق عليه، ومن ناحية أخرى الحق في التعليم والتدريب المؤدي إلى تنمية واستثمار الحقوق الاقتصادية للإنسان.

أولاً: حق العمل:

لم يعد مبدأ حرية العمل الفردي معمولا به في ظل سيادة الاتجاه المعاصر للحقوق والحريات بل أصبح هذا المبدأ يمثل من جانب حق الفرد فيه مادام قادراً عليه ومن الجانب المقابل واجب الدولة في أن توفره وتتيح لكل قادر عليه كافة الظروف المناسبة

للقيام به وجني ثمراته. وقد عبرت المادة ٢٣ من الميثاق العالمي لحقوق الإنسان عن ذلك المضمون السابق بقولها «لكل إنسان حق العمل، وحق اختيار نوع العمل بمحض حريته، والحق في أن تكون شروط العمل عادلة ومواتية، وحق الحماية ضد البطالة. ولكل إنسان -بلا تمييز- الحق في أجر متساو مقابل نفس العمل. ولكل من يعمل الحق، في أجر مجز ومناسب يكفل له ولأسرته معيشة تليق بكرامة الإنسان، ويتبعه إذا لزم الأمر وسائل الحماية الاجتماعية. ولكل إنسان الحق في تكوين، والانضمام إلى نقابات عمالية لحماية مصالحه».

ويستفاد من النص السابق أن للدولة دوراً إيجابياً واسعاً في مجال حرية وحق العمل -إن لم تكن هي صاحبة الدور الوحيد في هذا المجال- ويتمثل ذلك في تحقيقها لمبدأ تكافؤ الفرص في العمل بين الأفراد وتسهيل الظروف المصاحبة للقيام به سواء عن طريق الإرشاد والتدريب الفني والمهني أو من خلال اتباع أساليب التخطيط الاقتصادي الثابتة أو بواسطة التشغيل الكامل والمنتج في ظل صيانة مبدأي عدم التمييز بين الأفراد وتوفير الحريات الاقتصادية الأساسية لهم، أو بوسيلة التخلص من كافة النصوص التشريعية واللائحية المعرقلة لأساليب الإدارة والعمل التي لا تتفق مع المفهوم السابق له وتحقيق هدفه في رفع مستويات المعيشة ومواجهة متطلبات الحياة المادية الكريمة.

وبذلك أصبح حق العمل يحمل صفة الواجب أيضاً من حيث توفيره لكل قادر عليه باحث عنه، وانه يتميز بكونه عمل منتج قدر الاستطاعة وأن الفرد يتمتع بحرية اختياره وفقاً لتأهيله ومواهبه ومهاراته دون تمييز في هذا الصدد يستند إلى أصله أو نشأته الاجتماعية أو جنسه ولونه أو ما يعتنقه من ديانة أو آراء سياسية.

ثانياً: حق التعليم:

تتشابه العبارات الدستورية المستخدمة في صفحات دساتير الدول المختلفة بصدد إقرار حق التعليم وتنظيمه إجتماعياً بما يكفل مصلحة كل من الفرد والدولة، وتتفق الدساتير حول اعتبار التعليم حقاً تكفله الدولة لأبنائها في كافة مراحله مع ترك حرية مواصلته

وتحديد نوعيته لهم باستثناء مرحلة ما يسمى بالتعليم الإلزامي الذي يجبر الفرد على تلقيه وإلا تعرض القائمين على أمره لما تفرضه الدولة من عقوبات في هذا الصدد إيماناً منها بوجود حد أدنى من التعليم يجب حصول الكافة عليه ضماناً لتقدمها من ناحية وتأهيلاً للفرد من ناحية أخرى لمواجهة مشكلات وصعاب الحياة . بل إن بعض الدول قد حرصت على تضمين النص الدستوري الخاص بحق التعليم فيها التزام الدولة بمد هذا الإلزام إلى مراحل أخرى متقدمة للتعليم لما يحققه ذلك من خير عام للمجتمع ولأبنائه .

ويمكننا في هذا المجال أن نصل إلى عمومية اعتناق دساتير الدول المختلفة ـ في إطار حق التعليم ـ للحد الأدنى من المبادىء التالية :

١ ـ وجوب كون التعليم مجانياً على الأقل في مراحله الأولية الأساسية التي يكون فيها إجبارياً خلال عدد مناسب من السنوات .

٢ ـ فتح ميادين التعليم المختلفة المهني والفني على كافة مستوياته المتدرجة حتى التعليم العالي ، على أن يتاح ذلك لجميع الأفراد دون تمييز بينهم وعلى أساس من الجدارة والاستحقاق ، ويستلزم ذلك قيام الدولة بالتخلص من القوانين والتعليمات المنطوية على تمييز في التمتع بحق التعليم أو قبول الأفراد بمختلف درجاته العليا .

٣ ـ أن يوجه التعليم إلى ما يؤدي لتنمية الشخصية الإنسانية ، ويؤكد الاحترام المطرد لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية .

٤ ـ إثبات حق الآباء في اختيار نوع التعليم الذي يتلقاه أولادهم وتوجيههم إلى المجال المتفق مع ميولهم واستعداداتهم العلمية .

٥ ـ القيام بمحو الأمية في الدولة بكافة السبل والوسائل الرسمية وغير الرسمية ، ولا يكون الهدف هنا هو مجرد محو أمية غير المتعلم ، بل إن هذا يشمل أيضاً ما يمكننا تسميته بمحو أمية المتعلمين الذين لا يصل بهم ما تلقوه من تعليم ودراسات إلى درجة الثقافة والإحاطة والمعرفة بكافة ظروف ومتغيرات الحياة الداخلية في مجتمعاتهم والخارجية على الصعيد الدولي التي تحيط بهم ويعيشون في ظلها .

المطلب الثاني

في الحقوق الاجتماعية

تنبثق طائفة الحقوق الاجتماعية للأفراد من رابطة التضامن والتكافل الاجتماعي القائمة بينهم والتي أصبح من خلالها لا ينظر إلى كل فرد باعتباره هذا وإنما بوصفه عضواً في الجماعة المستهدفة تحقيق المصلحة العامة لجميع أبنائها، وتقوم الدولة ـمن خلال ـ سلطاتها الأساسية ـ بتوثيق عرى تلك الرابطة وتدعيمها بوسيلة الضمانات والتأمينات والرعاية المتنوعة المقدمة منها لأفراد المجتمع.

وعلى الرغم من تعدد اتجاهات تدخل الدولة في مجال الحقوق الاجتماعية وعدم إلزامها ـبحسب الأصل ـ بالقيام بكافة متطلبات ودرجات هذا التدخل، فإنه قد بات من المسلم به كحد أدنى يجب على الدولة الاضطلاع به في هذا الصدد توفيرها للحق في الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية للأفراد، وحق الرعاية الصحية، ولحماية الطفولة والأسرة والكهولة.

أولاً: حق الضمان والتأمين الاجتماعي:

تتعدد المظاهر التي تقوم بها الدولة في مجال تمكين الفرد من التمتع بحقوقه في الضمان والتأمين الاجتماعي وبخاصة في مجال حرية العمل، ويعد من بين أهم تلك المظاهر تحديد الدولة للتنظيم القانوني المطبق بين العاملين وأرباب العمل سواء في القطاع العام أو الخاص، ومن أمثلة ذلك إصدار التشريعات المحددة لساعات العمل والتأمين ضد البطالة أو العجز أو المرض أو الشيخوخة، وتحديد السن الأدنى لاشتغال الأحداث، والظروف المناسبة لعمل المرأة النابعة عن اختلاف تكوينها الطبيعي عن الرجل سواء من حيث تحديد أوقات العمل المناسبة لها أو نوعية الأعمال التي يمكنها القيام بها.

وإذا كانت الدولة مكلفة ـ من منطلق مهامها في الضمان الاجتماعي ـ بتوفير النماذج العديدة لرعاية العاملين والمحافظة على حقوقهم خلال أدائهم لأعمالهم، فإنها تعد أيضاً ـ وبنفس القدر ـ مسئولة عن تأمينهم اجتماعياً بعد تركهم العمل وذلك من خلال ضمان المعاشات المناسبة لعيشهم الكريم بعد أن قاموا بأداء دورهم في الواجب الوطني وسواء استعانت الدولة في هذا الصدد بما تستقطعه من رواتبهم خلال الخدمة العاملة في صرف تلك المعاشات لهم أم تحملت عبء ذلك كاملا على عاتقها، ويجب أن يتساوى في حق الحصول على تلك المعاشات التقاعدية للعاملين وأسرهم خاصة عند فقد العائل لهم أو عجزه الدائم الكلي أو المؤقت.

ثانياً: حق الرعاية الصحية:

يتبلور مضمون حق الرعاية الصحية للفرد من خلال كفالة المستوى المعيشي الصحي اللائق له ولأسرته بما ينطوي عليه ذلك من توفير الغذاء الصحي والكساء والمسكن والرعاية الطبية اللازمة للمحافظة على حياته في وقايته من كل ما يمكن أن يعرض سلامتها للخطر العقلي أو البدني، ويقصد بصحة الفرد حالة السلامة البدنية والعقلية والاجتماعية الكاملة التي تضمن له مستو عال وكريم من العيش وليس مجرد خلوه من الأمراض أو الضعف، وعلى الدولة أن تقوم في هذا الصدد بمجموعة من التدابير الكفيلة بالتوفير المناسب لهذا الحق من أهمها:

١ ـ العمل على تحسين البيئة الصحية والصناعية بكافة جوانبها.

٢ ـ تطبيق سياسة الوقاية والمكافحة قبل العلاج ضماناً لعدم انتشار الأمراض وبخاصة الوبائية أو المتوطنة منها.

٣ ـ تهيئة الظروف المناسبة في المجتمع لتقديم كافة الخدمات الطبية والعلاجية بالمجان لأفراد المجتمع دون أي تمييز بينهم.

٤ ـ الاهتمام بصحة النشء وبخاصة الأطفال باعتبارهم سند الدولة في تقدمها ومستقبلها.

٥ ـ الالتزام ببرنامج مستمر ومنتظم للرعاية الصحية للأسرة والاهتمام بالتغذية السليمة لجميع أفرادها .

٦ ـ نشر الثقافة والوعي الطبي والتعليم والتدريب في مجال المهن الصحية .

ثالثاً: حماية الطفولة والأسرة:

تعمل الدولة على كفالة نوع خاص من الحماية لحقوق الطفل والأسرة ، وتجد سبيلها إلى ذلك من خلال الاجراءات التشريعية والإدارية والعملية التي تمكنها من الحصول لمجتمعها على الشباب السليم البنية والذهن الذي تتوفر له كافة القيم الأخلاقية والروحية المحققة لحريته وكرامته . وهي من أجل ذلك تتعهد الطفل منذ ولادته فتمنحه الحق في الاسم وحمل جنسيتها وتمتعه بمزايا الضمان الاجتماعي وتهيء له الصحة والعافية والرعاية المناسبة القائمة على الود والتفاهم .

وبالجملة فإن الدولة تجد نفسها مسئولة هنا عن حماية الطفل ومن ثم الأسرة ضد كافة أوجه الإهمال أو الاستغلال أو المعاملة اللاإنسانية كقبول عمل الأطفال دون الحد الأدنى للسن المقرر للعمل أو حمله على نوعية من الأعمال الضارة بصحته أو إعاقة نموه العقلي والجسدي والأخلاقي .

في ضوء ما سبق عرضه من حقوق وحريات أساسية ـتقليدية ذات طابع فردي تدخلي من الدولةـ يمكننا أن نخلص إلى حقيقتين أساسيتين لا يمكن إغفالهما أو التغاضي عنهما من جانب الدساتير المختلفة عندما تكون بصدد وضع قائمة الحقوق والحريات الأساسية فيها .

الحقيقة الأولى ان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية كل لا يتجزأ يعتمد بعضها على البعض الآخر ويكمله فلا يمكن الاستعاضة بالبعض منها عن البعض الآخر ، كما يجب مراعاة الاهتمام المتساو بها والبحث في التطبيق العاجل لها وتعزيز الحماية التشريعية والجنائية بصفة خاصة للتمتع بها في صورها المختلفة السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية .

أما الحقيقة الثانية فتتبلور في أن التقدم المطرد في مجال تطبيق حقوق الإنسان وحرياته الأساسية يقتضي من الدولة إعادة النظر المستمرة في دساتيرها ككل وفي مواد تلك الدساتير الخاصة بحقوق الإنسان بما يجعلها مسايرة ومواكبة لروح وفلسفة العصر السائدة على حد سواء في التمكين والتمتع بالحقوق الفردية أو الجماعية.

★★★

الفصل الثاني

منهج دستور الامارات العربية في مجال
حقوق الإنسان وحرياته الأساسية

اتخذ الدستور المؤقت للامارات الحالي منهجاً مماثلاً لما سبق أن قدمناه في الفصل الأول من هذا الباب متعلقاً بالصيغة المعاصرة للحقوق والحريات الأساسية للانسان، بيد أنه لم يغفل -في هذا الصدد- الطبيعة والبيئة الخاصة بالمجتمع الذي سوف تسري فيه تلك الحقوق والحريات فجاء -من هذه الزاوية- متسماً بالأصالتين العربية والإسلامية في العديد من مفردات حقوقه وحرياته الأساسية على ما سوف نعرض له بالتفصيل في موضعه فيما بعد .

ولقد أفرد الدستور المواد من ٢٥ إلى ٤٤ المدرجة ببابه الثالث لقائمة الحريات والحقوق والواجبات العامة مبيناً أهم ما يتمتع به المواطن الفرد في هذا الشأن، ولكن هذا التحديد لم يمنعه من أن يضمن أبوابه الأخرى العديد من المبادىء المتعلقة بالحقوق والحريات ليؤكد مرة أخرى اهتمامه البالغ بها وتقديسه لها، وهو ما أعلنه على سبيل التمثيل لا الحصر في صراحة ووضوح بنص المادة ١٤ منه في الباب الثاني والتي تقضي بأعمال مبدأ المساواة والعدالة الإجتماعية كإحدى دعامات المجتمع، بتقرير أنه «المساواة والعدالة الاجتماعية وتوفير الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين من دعامات المجتمع . والتعاضد والتراحم صلة وثقى بينهم».

ويسري النص السابق -بطبيعة الحال- على ما ورد من حقوق وحريات بالباب الثالث من الدستور أو بغيره من الأبواب وبخاصة في المادة ٢٥ من هذا الدستور متعلقاً بمبدأ سيادة القانون في مجالي الحقوق والحريات وبحيث يمنع أساساً وبحسب الأصل تعديلها اللهم إلا إذا كان هذا التعديل يؤدي إلى دعم وزيادة الحقوق والحريات لا الانتقاص منها أو إهدارها .

وسوف نقدم فيما يلي عرضاً لحقوق وحريات المواطن الأساسية من خلال فصلين متتابعين نخصص أولهما لبيان ما ورد بالبابين الثاني والثالث أساساً من الدستور في هذا الصدد، وثانيهما لتحديد المواضع الدستورية الأخرى المتفرقة المؤكدة والضامنة لمختلف أنواع الحقوق والحريات الانسانية التقليدية (السياسية والمدنية) والمعاصرة (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

المبحث الأول

الحقوق والحريات العامة في إطار البابين الثاني والثالث من الدستور

تقاس درجة ما يتمتع به الأفراد من حقوق وحريات أساسية وما تلقاه من تقديس واحترام من خلال كم وكيف القيود الواردة على السلطة العامة في هذا الصدد ، بمعنى أن السلطة الحاكمة يجب ألا تتدخل ـبحسب وظيفتها الأصلية ـ في مجال الحقوق والحريات من أجل تقييدها أو الحد منها ، وإنما ـعلى العكس من ذلك ـ فهي مدفوعة نحو التدخل في هذا الميدان بغرض الصيانة والضمان لتلك الحقوق من خلال تنظيم تمتع الأفراد بها ، وكلما كفت يدها عن تقييد تلك الحقوق بوسيلة الحماية الايجابية لها كلما تمتع مواطنيها بالقدر الأعلى من الحقوق والحريات وكلما تدخلت لضبط هذه الحريات وتحقيق فكرة العدالة الاجتماعية بشأنها كان في ذلك إعلاء لقيمة الفرد وتكريم له ، وفي هذه الحالة يمكن أن يتكون لدينا ما يسمى بالدستور الاجتماعي للحقوق والحريات الفردية .

ولقد كان ما سبق هو نقطة البدء في المنهج التدخلي للدستور المؤقت للامارات في مجال الحقوق والحريات العامة التي قدس فرديتها مغلفاً إياها بما يحد من تطرفها أو المغالاة الضارة فيها حرصاً من جانبه ومراعاة لاعتبارات المصلحة العامة للمجتمع .

ولقد تم تطبيق تلك الفلسفة الفردية الاجتماعية على كافة مفردات الحقوق الواردة في البابين الثاني والثالث من الدستور وسواء تلك المتعلقة بطائفة الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية أو تلك الخاصة بقائمة الحقوق والحريات العامة للمواطن وذلك على النحو التالي . ولسوف نعرض فيما يلي لأنواع الحقوق والحريات المختلفة الواردة بهذين البابين وفقاً لدرجة أهميتها والتصاقها الوثيق بالفرد ولما تصدره من اصداء وانعكاسات هامة ومؤثرة على حياته في المجتمع .

المطلب الأول

الحقوق والحريات اللصيقة بالشخصية

تعتبر الحقوق والحريات الشخصية الواردة بالدستور هي حجر الزاوية لما ورد به من الحقوق والحريات الأخرى، وذلك بسبب أن توافرها هو أمر ضروري للتمتع بما عداها وهي ما يمكن إجماله تحت تسمية الحق في الحياة والسلامة الشخصية ذلك الذي يجب بحسبه تمكين الإنسان من التمتع بالحماية القانونية لحق الحياة الأصيل فيه وألا يحرم منه أو يعتدي عليه بطريقة تعسفية أو منافية لما ورد بشأن تنظيمه من ضوابط، ويعتبر أي مساس بهذه الحقوق من قبيل الجرائم المعاقب عليها قانوناً، والتي يتعين ألا تتقادم الدعويين الجنائية أو المدنية الناشئة عنها.

أولاً: عدم جواز المساس بالحرية الشخصية وتقديس الحق في الحياة:

تكفلت المادة ٢٦ من الدستور بالنص على كفالة الحرية الشخصية التي تعد بهذه المثابة حقاً طبيعياً وليس مكتسباً مما يحسم في صراحة ووضوح الجدل العقيم الذي أثير خلال القرن التاسع عشر حول تأسيسها أو السند الذي تقوم عليه، وذلك بتقريرها أن «الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين، ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه الا وفق احكام القانون.

ولا يعرض أي انسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة».

ولقد استكملت المادة ٢٨ الحماية التي اسبغت على الحرية الشخصية والحق في الحياة والسلامة البدنية للأفراد بتحريم اتخاذ أي عمل أو اجراء من شأنه تعريض الإنسان للتعذيب أو للايذاء الجسماني أو المعنوي بعد أن كرمه الله سبحانه وتعالى وأعلى من قدره وفضله على كثير ممن خلق تفضيلا. وتأكيداً على الأهمية القصوى للحقوق والحريات بصفة عامة، وتلك اللصيقة بكل من الشخصية والحق في الحياة بصفة خاصة،

فقد نصت المادة ٤١ من الدستور على أن «لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب» وتلك نظرة انسانية مثالية لحماية الحقوق والحريات دليلها في دستور الامارات أنه لم يسبغ تلك الحماية على المواطن فحسب وإنما على «الانسان» فضلاً عن أنه لم يقيد حق الشكوى بأن يقدم للجهات القضائية فحسب وإنما فتح الباب لتقديمها أمام سائر الجهات قضائية وغير قضائية.

ثانياً: حرية التنقل والإقامة:

من أهم الحريات المتفرعة عن الحقوق اللصيقة بشخص الإنسان، تأمين حريته في التنقل والإقامة، وهو ما حرص الدستور على الإشارة إليه في موضعين متعاقبين من الباب الثالث فيه خصص أولها وهو ما ورد بالمادة ٢٩ من الدستور للنص على حرية التنقل والإقامة للمواطن في ضوء ما ورد من أحكام بالقانون حيث نصت على أنه «حرية التنقل والاقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون».

كما ورد بالمادة ٣٧ منه كفالة حرية التنقل بين الدولة وغيرها من الدول بحيث لا يجوز منع المواطن من العودة إلى وطنه أو إجباره على الخروج منه بنفيه أو إبعاده بنصها على أنه «لا يجوز ابعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد» ومن الجدير بالذكر هنا. أن الحرية الوحيدة التي حرص الدستور المؤقت للامارات على اطلاقها، من أي قيد أو شرط هي تلك الخاصة بدخول المواطن للدولة وخروجه منها وعدم جواز إبعاده -رغماً عن إرادته- عنها، هذا في الوقت الذي اختتم الدستور دائماً في كافة مواد بابه الثالث تمتع المواطن بسائر الحقوق والحريات الأخرى بعبارة وذلك وفقاً للقانون أو في ضوء ما ورد به من أحكام أو بالكيفية التي يقررها، وهو الأمر الذي يستشف منه أولا إعلاء الدستور لقدر هذا الحق وتلك الحرية في الارتباط بالدولة والانتماء إليها وعدم فصم عرى الرابطة القائمة بين المواطن والدولة لأي سبب من الأسباب أو تحت أي ظرف من الظروف، وثانياً تنمية الدستور -من خلال هذا الحق- لروح الولاء للوطن والحرص على مصالحه بين المواطنين الذين يرتبطون به مهما بعدت الأزمان والمسافات.

ثالثاً: الحريات الجنائية:

عني الدستور بتقرير طائفة مكملة لما سبق من الحريات في المجال الجنائي في إطار البابين الثاني والثالث، منه وهو أمر له دلالته في هذا الصدد المتبلورة في اهتمام الدستور وهو أعلى الوثائق القانونية في الدولة بتقرير التنظيم القانوني لمسائل موطنها الطبيعي أحكام القوانين العقابية والخاصة بالاجراءات الجنائية، وذلك من منطلق الحرص على تقديسها وعدم المساس بها بعد أن حفلت تجارب البشر في العصور الماضية بألوان مختلفة من الانتهاك لها والاعتداء عليها، وتجيء أولى هذه الحريات الجنائية متمثلة في مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يقضي وفقاً لنص المادة ٢٧ من الدستور الذي يقضي بأنه «يحدد القانون الجرائم والعقوبات. ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها» ويستفاد من ذلك الزام الدستور بعدم العقاب على فعل لم يجرمه القانون تحقيقاً لمبدأ الإنذار قبل العقاب، وإلى عدم جواز رجعية العقوبة الجنائية بحيث لا تسري العقوبات إلا على الأفعال اللاحقة على العمل بالقانون الذي نص عليها ونفاذه.

أما ثانية تلك الحريات فقد عبرت المادة ٢٨ فقرة أولى عنها بقولها بإختصار موجز «العقوبة شخصية» بما يعني عدم جواز الحاق العقاب بغير مرتكب الجريمة تطبيقاً لقول الحق تبارك وتعالى «ولا تزر وازرة وزر أخرى».

وتجيء الفقرة الثانية من نفس المادة لتكفل الحماية والضمان لكل من وجهت إليه أصابع الاتهام مقررة براءة الذمة لحين ثبوت الإدانة فضلا عن تأمين المحاكمة العادلة المصحوبة بكافة الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع أصالة أو بالوكالة للمتهم، وذلك بنصها على أن «المتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة. ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم».

رابعاً حرمة المسكن وسرية المراسلات:

استكمالاً من الدستور لمظاهر الحقوق والحريات اللصيقة بالشخصية وتأكيداً على قداستها فقد نص بالمادة ٣٦ منه على حرمة المساكن وعدم جواز دخولها بغير إذن إلا في الأحوال المحددة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وذلك تأميناً لأصحابها من انتهاك حرماتهم دون سند أو مبرر من القانون، كما أورد بالمادة ٣١ منه حكماً قاطعاً يقضي بتحريم الرقابة على المراسلات بأنواعها المختلفة الهاتفية والبريدية والبرقية، وحظر افشاء ما ورد بها في الأحوال التي يجيز فيها القانون الاطلاع عليها. ولاشك في أن التقدم العلمي الهائل الذي أحرزته البشرية في مجال الكشف عن الخبايا والأسرار الشخصية الخاصة بالإنسان -مما صحت معه تسمية المجتمعات العارية التي أطلقت على بعض الدول ذات التقدم التقني المفرط- يعد بمثابة دعوة مفتوحة وقائمة لتدخل كافة أساليب الحماية الدستورية والقانونية في هذا الميدان لمنع أي انتهاك أو اعتداء على حرمة الأسرار الشخصية الخاصة للمواطنين.

المطلب الثاني

حريات العقيدة والتعبير عن الرأي

أطلقت المادة ٣٢ من الدستور حرية الاعتقاد من أي قيد وألزمت الدولة بكافقو سائل حماية إقامة المشاعر الدينية في ضوء العادات المرعية وبما لا يخالف النظام العام وحسن الآداب، فنصت على أن «حرية القيام بشعائر الدين طبقاً للعادات المرعية مصونة على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب العامة».

ولقد أراد الدستور بهذا النص كفالة الحرية لمعتنقي الديانات السماوية الثلاث الإسلام والمسيحية واليهودية فلا يكره أحد على اعتناقها وإن تقيدت ممارسته الاختيارية لشعائرها وطقوسها بنوع من القيود المنظمة لها والتي تعد ضرورية للمحافظة على

النظام العام والأخلاق العامة والحقوق والحريات الأساسية للآخرين. ويرجع أصل تقرير هذه الحرية العقائدية إلى ما تتسم به الأديان السماوية من السماحة وعدم الإكراه على إتباعها يتصدرها في ذلك -ودون أدنى تعصب- الشريعة الإسلامية التي أقامت إطاراً عاماً لبني البشر من اتباعها وغيرهم يقوم على أساس من عدم التمييز أو التعصب(١٨٩).

أما عن حريات الفكر والتعبير عن الرأي والكلمة والبحث العلمي بقنواتها المختلفة فقد تعددت المواد المقررة لها من منطلق كونها أولا مقياساً حقيقياً لدرجة اعتناق ا لدولة وتطبيقها للمبدأ الديمقراطي في مجتمعها، وبيان ذلك أن الحكم بوظائفه المختلفة المتشعبة بين أيدي قنوات السلطة العديدة يتم تسييره في دول الديمقراطية الحقة من خلال التعبير عن حريات الفكر والرأي العام تلك التي تعد وسائل رقابية وتوجيهية فعالة لخطوط السلطة بما يحقق المصلحة العامة للمجتمع.

وهي ثانياً -أي حريات الفكر والتعبير عن الرأي- بمثابة نقطة البدأ أو الانطلاق لغيرها من الحريات الأخرى التي حرصت الدساتير على تقريرها.

ولقد بلور الدستور المؤقت للامارات هذه الحريات من جانب أول فيما يسمى بحرية الرأي والتعبير على اختلاف صوره ووسائله وذلك في المادة ٣٠، وبحيث يستفاد من ذلك التمتع بالحرية التامة في إخراج الرأي من مرحلته الداخلية الحبيسة في وجدان صاحبه إلى حيز الوجود الخارجي له بوسائل مختلفة منها القول أو الكتابة أو التصوير على أن يكون ذلك في حدود القانون حتى لا تستغل هذه الحرية لارتكاب مخالفات أو جرائم الرأي أو التشهير التي تعرفها القوانين الجزائية.

ومن جانب ثان ومقابل فقد أباح الدستور حرية الفكر والتعبير الجماعي عن الرأي ممثلة في «حرية الاجتماع» الواردة بنص المادة ٣٣ منه، وهو ما سبق أن اعترف به في مجاله الفردي للتعبير عن الرأي، وقد اخضع الدستور حرية الاجتماع للتنظيم القانوني

---

(١٨٩) نصت المادة ٢٥ من الدستور المؤقت في هذا الصدد على مبدأ عدم التمييز بين مواطني الاتحاد بسبب العقيدة الدينية.

وما يفرضه عليها من حدود مستهدفاً من وراء ذلك حماية المجتمع مما قد تنطوي عليه ممارسة هذه الحرية من تآمر أو جرائم يعاقب عليها القانون، وذلك بنصه على أن «حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون».

المطلب الثالث

الحريات الاقتصادية والاجتماعية

يعتمد تحديد الدستور للاطار الاقتصادي والاجتماعي لما يتمتع به الأفراد من حقوق. وحريات من ناحية أولى على نوع ومدى الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة ومن ناحية ثانية على مدى التطور الذي حققته في هذين الميدانين أكثر من اعتماد ذلك على التطور الاداري والتشريعي في هذا الصدد. ومن بين أهم مجالات ممارسة تلك الحريات الاقتصادية والاجتماعية -وفي حدود النصوص الدستورية الواردة بالبابين الثاني والثالث- حق العمل الفردي والعام الذي كفلته ونظمت أحكامه العامة المواد ٢٠، ٣٤، ٣٥ من الدستور في ضوء الفلسفة الاقتصادية الفردية العامة المغلفة بفكرة المصلحة العامة للمجتمع.

فلقد نصت المادة ٢٠ على اعتبار العمل ركناً أساسياً من أركان تقدم المجتمع، ومن هنا كان لزاماً على الدولة القيام بكفالته وبمسئولية توفيره للمواطنين وتأهيلهم لشغله فضلاً عن تهيئة أفضل الظروف الملائمة لمارسته وذلك ضماناً لحقوق العاملين من ناحية وأرباب الأعمال من ناحية أخرى مقابلة ووفقاً لما يستلزمه التطور المجتمعي العالمي والداخلي في هذا الصدد.

هذا في الوقت الذي عنيت فيه المادة ٣٤ بالباب الثالث من الدستور بكفالة مبدأ حرية العامل في اختيار العمل أو المهنة أو الحرفة القائم بها في ضوء كل من القانون والتشريعات المنظمة لها.

كما حرمت في فقرتها الثانية العمل الاجباري القسري بمختلف صوره وأشكاله اللهم إلا في الأحوال والظروف الاستثنائية التي يحددها القانون كما لو استلزمته ضرورات المصلحة العامة أو القومية وبشرط التعويض عنه أو أداء المقابل العادل، وهو الأمر الذي يستفاد منه الحظر النهائي لأعمال السخرة التي سادت في الماضي وانتهكت من خلالها حقوق الانسان وآدميته، هذا فضلا عن أن السماح بالعمل الاجباري مقرون بشرطين هامين أحدهما الضرورة القومية الداعية إليه والآخر المقابل التعويضي العادل عنه وبدون أيهما لا يكون القانون الصادر بتقريره دستورياً.

وأخيراً فإن المادة ٣٥ قد صرحت بفتح باب الوظائف العامة على مصراعيه أمام جميع المواطنين على قدم المساواة، واذا كانت هذه الوظائف تعد حقاً للمواطن الراغب في الالتحاق بها، فإنها تعد في الوقت نفسه سبيلاً للخدمة الوطنية ولتحقيق المصلحة العامة لأبناء الوطن.

ويبين من نص المواد السابقة اهتمام المشرع الدستوري بتوفير الحماية والضمان لكل من العمل الخاص والعمل العام كل في مجاله كدعامتين أُساسيتين للاقتصاد الوطني والنظام الاجتماعي، ومن هنا يصبح لكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار نوعه بمعنى ألا تصادر الدولة حرية الفرد في أن يعمل تاجراً أو صانعاً أو غير ذلك، فهو الذي يختار لنفسه نوع عمله في ميدان النشاط الحر، دون أن يلزم مثلا بنوع عمل والده أو جده، كما أن هذه الحرية تتعلق بنشاط الأفراد الخاص في المجتمع، ومن ثم فلا شأن لها بأعمال الموظف في وظيفته العامة. ويلاحظ من ناحية أُخرى أن هذه المواد لا تعني حق كل فرد في إلزام الدولة بأن توفر له عملا وإلا تعرضت للمسئولية، وذلك لأن التزام الدولة بهذا الخصوص محدود بإمكانياتها، كذلك تلتزم هذه الحرية -وغيرها من الحريات- بقيد عام لا يحتاج لنص خاص، وإن لم يرد النص عليه في المواد السابقة من الدستور، وهو أن يراعى الناس في ممارسة ما لهم من حقوق وحريات العمل الخاص والعام النظام العام والآداب.

المطلب الرابع

الحقوق والحريات السياسية

يراد بطائفة الحقوق والحريات السياسية تخويل المواطن حق الانخراط في سلك الخدمة العامة في بلاده بصورة متكافئة مع الآخرين، ويتم ذلك من خلال اسهامه في تسيير السلطة الحاكمة -سواء بنفسه مباشرة أو من خلال نوابه وممثليه- والمشاركة الفعلية لا الشكلية في وضع السياسة العامة للدولة المنتمي إليها بجنسيته.

وتتضح مدى الأهمية الفائقة للحقوق والحريات السياسية من أنه بغير هذه الضمانات والحريات السياسية، تنطوي النفوس على تذمر لا وسيلة دستورية لمعالجته، وتكتم الصدور آلاماً لا متنفس لها بالطرق السلمية، فتكون القلاقل، ويكون الاضطراب في حياة الدولة، وهو ما اشتهر به النظام الرئاسي في بعض دول أمريكا اللاتينية، وما حرص الدستور على تجنبه، ويتجاوب مع هذه المعاني ما لا يخفي من ضرورة مرور الحياة الدستورية الجديدة ذات الطابع البرلماني الواضح بل الغالب، بفترة تمرين على الوضع الجديد، يتبين خلالها ما قد يكون في هذا الوضع من توسعة أو تضييق، وهي أن تضمنت بعض التضييق فإن ذلك منطق سنة التطور، وفيه مراعاة لحداثة العهد نسبياً بهذه المشاركة الحقيقية من الشعب.

وتطبيقاً لهذه الروح الديمقراطية المؤمنة بالاسهام الايجابي من المواطنين في تسيير الشئون العامة للدولة، فقد مكنتهم المادة ٤١ من الدستور من التمتع بحق مخاطبة السلطات العامة قضائية وغير قضائية كتابة وبتوقيعهم من خلال وسيلة تقديم العرائض الفردية والشكاوى بصدد ما قد ينتهك من حقوقهم وحرياتهم الأساسية.

ومن الجدير بالذكر أن تمتع المواطنين بغير ذلك من الحقوق السياسية وفي مقدمتها حق الانتخاب وحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية وإبداء الرأي في الاستفتاء أمر بالغ الأهمية وبخاصة عند أعماله في فترات تغير الأجهزة السياسية الحاكمة والعليا للدولة سواء التشريعية أو التنفيذية، هوْ أمر لم يغفله الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ عندما أشار في ديباجته بالفقرة الخامسة منها إلى «إعداد شعب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الكريمة. مع السير به قدماً نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان في مجتمع عربي إسلامي متحرر من الخوف والقلق» طالما أن الديمقراطية لا مجال لها ولا معنى من وراء النص عليها ما لم تكن تنطوي على معاني المشاركة والاسهام الشعبي الفعلي في تسيير دفة السياسة والحكم في الدولة ظواسطة اظنائظا ومواطنيها.

المبحث الثاني

الحقوق والحريات العامة على امتداد نصوص مواد الدستور

حفل الدستور المؤقت للامارات لعام ١٩٧١ على امتداد نصوصه وبعدد أكبر من تلك الواردة بباب الحقوق والحريات والواجبات العامة على الكثير من الحريات التي يمكن إضافتها إلى الأقسام السابق بيانها بالمبحث الأول وهو ما يمكننا الاستدلال على مغزاه من البند الخامس بوثيقة إعلان الدستور.

وما يهمنا أن نعرض له هنا هو إدراج ما ورد من حقوق وحريات بمواد الدستور المبعثرة بأبوابه العشرة في إطار الأقسام الأربعة السابقة لها، على أن نرجىء تعليقنا على ما تحمله من دلالات إلى نهاية هذا الفصل حيث الملاحظات العامة والختامية عليه.

أولاً: المبدأ العام لحماية الحقوق والحريات:

يقرر الدستور بالاضافة الى ما ورد بالبابين الثاني والثالث الخاصين بالدعامات الأساسية للاتحاد والحريات والحقوق الحماية العامة للحقوق على النحو التالي:

١ ـ حق شعب الاتحاد في الأمن والأمان، وهو ما نصت عليه المادة ١٠ بقولها، «أهداف الاتحاد هي الحفاظ على استقلاله وسيادته وعلى أمنه واستقراره وحماية حقوق وحريات شعب الاتحاد...».

٢ ـ مبدأي عدم جواز رجعية القوانين في غير المواد الجنائية ما لم يقرر القانون غير ذلك فتنص المادة ١١٢ هنا على أنه «لا تسري أحكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ

العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما يقع قبل هذا التاريخ. ويجوز عن الاقتضاء وفي غير المواد الجزائية النص في القانون على خلاف ذلك».

٣ - يتكفل القضاء بحماية الحقوق والحريات، وفي هذا الصدد تقرر المادة ٩٤ «العدل أساس الملك. والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم».

ثانياً: حريات الفكر والتعبير عن الرأي:

حرص الدستور المؤقت للامارات على أن يورد في ديباجته بالفقرة الخامسة منها الأساس الركين لحريات الفكر والتعبير عندما نص على السير قدماً نحو اقامة نظام الحكم الديمقراطي النيابي، وهو ما يعني السعي نحو هدف إسناد السيادة أو بعبارة أخرى مجموع السلطات العامة في الدولة في ممارستها إلى الشعب مصدرها الوحيد والذي يضطلع بالقيام بها على الوجه المبين تنظيمه بهذا الدستور.

وإعمالاً لما سبق جاءت المادة ١٧ من الدستور مؤكدة لحق الفرد في التعليم المؤدي إلى حرية الفكر والرأي وذلك بإلقائها بعبء ذلك على الدولة مقررة أن «التعليم عامل أساسي لتقدم المجتمع، وهو الزامي في المرحلة الابتدائية، ومجاني في كل مراحله داخل الاتحاد. ويضع القانون الخطط اللازمة لنشر التعليم وتعميمه بدرجاته المختلفة والقضاء على الأمية».

وفي مجال حرية الاسهام الخاص في نشر التعليم أضافت المادة ١٨ إلى ما سبق أنه «يجوز للأفراد والهيئات انشاء المدارس الخاصة وفقاً لأحكام القانون. على أن تخضع لرقابة السلطة العامة المختصة وتوجيهاتها».

ثالثاً: الحريات الاقتصادية والاجتماعية:

سبق أن أشرنا إلى اختلاف التطبيق العملي لفكرة الحقوق وللحريات ذات القالب الاقتصادي والاجتماعي بين الدول المختلفة، وذلك على الرغم من إجماعها عليها كمبدأ

نظري في دساتيرها، وقمنا برد هذا الاختلاف التطبيقي إلى تنوع المذهبيات المتحكمة في كل منها.

ولقد تكفلت المادة ٢٤ من الدستور المؤقت للامارات ببيان معالم الايديولوجية الاقتصادية التي تبناها في هذا المجال بنصها على أن «الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون. ويشجع الاتحاد التعاون والادخار».

ويستفاد من ذلك أن كيان الدولة الاقتصادي والاجتماعي قائم على دعائم ثلاث هي تحقيق العدالة الاجتماعية والرخاء بين المواطنين، ورفع مستوى المعيشة، وتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج وجميعها -وفقاً لنص المادة- حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية، بما يعني أن الدستور أدخل عليها نوعاً أو آخر من التنظيم القانوني دون أن يهدرها أو يحد منها.

١ ـ التنظيم الدستوري للحريات الاقتصادية:

عني الدستور بتحديد مجالات أعمال الحرية الإقتصادية للأفراد سواء تعلق ذلك بالملكية العامة (المادة ٢٢) أو الملكية الخاصة (المادة ٢١) أو الملكية الخاصة بكل إمارة على حدة (المادة ٢٣) بل وأخضع سائر أنواع هذه الملكيات لمبدأ التعاون الصادق بالمادة ٢٤ منه لكي يضمن أداء كل منها لدوره في المجتمع والعمل على رفاهيته ورفع مستوى معيشة أفراده.

وعلى سبيل التحديد بالمقابلة لما ورد بنص المادة ٢٢ من حرمة الاعتداء على الأموال وإباحة التصرف فيها في ضوء القانون وعدم جواز نزعها أو مصادرتها إلا تحقيقاً للمصلحة العامة وبشرط التعويض العادل عنها».

ولقد أكدت المادة ٣٩ ما ورد بسابقتها مقررة تحصين الملكية الخاصة ضد المصادرة العامة وأن المصادرة الخاصة لا تكون إلا بموجب حكم قضائي.

ويستفاد من مجموعة المواد الدستورية السابقة حرص الدستور في مجال الحرية الاقتصادية القائمة على كل من عناصر الملكية ورأس المال والعمل على تقرير مبدأ التوفيق بين النشاطين الاقتصاديين العام والخاص المترتبين على حق الملكية، وتحقيق صيغة عادلة للتعاون بين النشاطين المذكورين بحيث لا يطغى أحدهما على الآخر، ويراد بالعدل هنا كأمر تقريبي أو نسبي ليس التعادل الحسابي وإنما التعادل النسبي في ضوء ظروف المجتمع ومقتضيات التوفيق بين الصالحين العام والخاص، ومؤدى هذا التوفيق أن يتم توسيع نطاق النشاط العام في الأمور ذات الصلة الوثيقة بخطة التنمية الشاملة واقتصادها القومي، في حين يتم توسيع النشاط الخاص في الأمور التجارية وإشباع الحاجات العامة اليومية من خلال المشروعات الخدمية ذات النفع العام وتشجيع الصناعات الحرفية، على أن يترك للمشرع العادي -استجابة لاعتبارات الملاءمة والمرونة- أمر تحقيق هذا التوفيق بين النشاطين.

- وانطلاقاً من هذا المفهوم السابق يكون من المقبول عقلا ان يحظر على الأفراد ملكية الثروات القومية الطبيعية وقصر ذلك على الدولة حرصاً على حسن استغلالها والمحافظة عليها وتلبية لاعتبارات أمنها السياسي والاقتصادي الوطني، وتنص المادة ٢٣ في هذا المعنى على أن «تعتبر الثروات والمواد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة»..

٢ - التنظيم الدستوري لقواعد العدالة الاجتماعية:

تعددت مجالات التكامل والرعاية والعدالة الاجتماعية التي تكلفت بها الدولة وفاء لما هو معترف به لمواطنيها من الحقوق والحريات في هذا الصدد، وهو ما عبرت عن فلسفته العامة المادة ١٤ بتقريرها قيام المجتمع على دعامات المساواة والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، وهو ما يعني بعبارة أخرى قيام صلات التعاون والتراحم بين المواطنين كدعامة أساسية للعلاقات في المجتمع.

وفي مجال الحماية التفصيلية للحقوق والحريات السابقة تكفلت الدولة في المادة ١٤ بتحقيق الأمن الاجتماعي للمواطن وتكافؤ الفرص، وفي المادة ١٥ بحماية الأسرة والقيم والتقاليد الخاصة بها، وفي المادة ١٦ برعاية الأمومة والنشيء وحمايته من الإهمال المادي والأدبي؛ فضلاً عن القيام بمهام تأمين المواطن ضد الشيخوخة أو العجز أو المرض، فضلا عن حق الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي له، بالرعاية الصحية متمثلة في وسائل الوقاية والعلاج في المادة التاسعة عشرة.

وحرصاً على تحقيق المساواة والعدل الاجتماعي في ميدان التكاليف والأعباء العامة فقد وضعت المادة ٤٢ من الدستور أساس العدالة في فرض المساواة في تحمل الضرائب والتكاليف العامة ويأخذ حكم هذه الأخيرة الرسوم والأعباء العامة الأخرى التي تجري مجراها بحكم القانون، وتطبيقاً لذلك فقد يصبح من المنطقي إعفاء غير القادرين من ذوي الدخول الصغيرة من أداء تلك الضرائب والتكاليف حفاظاً على الحد الأدنى اللازم للمعيشة الكريمة والإنسانية لهم.

المبحث الثالث

الملاحظات الخاصة بالتنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة

يمكننا أن نخلص في ضوء العرض السابق لمجموعة الحقوق والحريات العامة الواردة بالدستور المؤقت للامارات إلى طائفة من الخصائص المميزة له والتي نوجزها فيما يلي:

١ ـ أن الدستور قد أفرد باباً مستقلاً من أبوابه لسرد مفردات الحقوق والحريات والواجبات العامة الأساسية للمواطنين وهو الباب الثالث، وأنها جميعاً قد وردت كأمثلة تتمرد على الحصر التعدادي لها وهو ما ألجأ الدستور في العديد من المواطن إلى تقرير المبادىء العامة في العدالة الاجتماعية والمساواة التي أحيل بصدد تنظيمها وضبطها إلى القوانين الصادرة بذلك. ويعد ذلك بمثابة الاعتراف بعدم إمكانية حصرها أو التحديد النافي للجهالة لها.

٢ ـ أن هناك نوعاً من اللاتوازن بين طائفتي الحقوق والواجبات العامة، توضيح ذلك أن مواطن الحقوق والحريات بالغة الكثرة والتعدد، هذا في الوقت الذي تنحصر الواجبات العامة على امتداد مواد الدستور ـأو تكادـ في أربعة مواضع وردت بالمواد ٤٣ الخاصة بالدفاع عن الوطن، ٤٤ الخاصة بواجب احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة، والمادة ٤٢ المتصلة بأداء الضرائب والتكاليف العامة، والمادة ٢٤ التي تنص على أن الادخار واجب وطني تحميه الدولة وتشجعه وتنظمه ولاشك أن حالة اللاتوازن السابقة أمر قد يدعم من تطبيق المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بإعطاء الحرية كل الحرية للشعب دون قيد يحد منها أو شرط يقيدها، ولكن هذا الفهم الذي ساد ـخطأـ يجب التخلي عنه لتبني ما يسمى إن جازت التسمية بالحرية الملتزمة أي التي لا تصل إلى حد

الإطلاق على حساب المصلحة العامة أو الخاصة للأفراد، ومن هذا المنطلق وجب إقامة نوع من التعادل أو التوظيف للحقوق والحريات بما يحقق الضبط الاجتماعي لها.

٣ ـ يمكننا رد كافة الحريات والحقوق الواردة بمواد الدستور المؤقت للامارات إلى مصدر أساسي أصيل هو الشريعة الإسلامية الغراء بما ورد فيها من مبادىء وتعاليم سبقت بعدة قرون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تعتبر غالبية الدساتير مصدراً أصلياً لما ورد بين دفتيها من حقوق وحريات.

ويعد ذلك التأصيل الإسلامي للحقوق والحريات العامة والخاصة على السواء مصدراً خصباً ومعيناً لا ينضب تنمو وتزدهر في ظله آيات التطبيق المعاصر لحقوق الانسان متفرداً بذلك عن غيره من الشرائع السماوية الأخرى أو الوضعية التي قام بصنعها البشر عبر التاريخ[١٩٠].

٤ ـ أورد الدستور في متنه نوعين عامين من القيود المصاحبة للتمتع بالحقوق والحريات العامة يتبلور أولهما في ممارستها وفقاً للأحكام الواردة بشأن تنظيمها في القانون والتي يستهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة أو النظام العام وحسن الآداب، وأما ثاني القيدين فيتضح من خلال حظر مساس تلك الحقوق والحريات بما هو ثابت بالمقابل لها من واجبات عامة على عاتق المتمتعين بها. غير أن هذا التقييد بشطريه السابقين لم يمنع الدستور من النص على التمتع بنوع أو بآخر من الحقوق المطلقة غير المقيدة والتي من بينها حرية الإعتقاد الواردة بالمادة ٣٢ منه، وتحريم ابعاد المواطن وتمتعه بحرية العودة إلى البلاد المنصوص عليهما في المادة ٣٧ وفي هذه الحالات لا يباح للقانون أن يتدخل حتى بمجرد التنظيم إعلاء لقدر هذه الحريات ومرتبتها العالية بين قريناتها.

---

(١٩٠) المادة السابعة من الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ تنص على أن «الاسلام هو الدين الرسمي للاتحاد، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه. ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية».

٥ ـ وفي مجال الضمانات الكفيلة بالتمتع بما سبق من حقوق وحريات تجيء ضمانتان كبيرتان مقررتان بصريح عبارات النص الدستوري، وردت أولاهما بالمادة ٧١ منه التي أخذت بمظهر هام من مظاهر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ورعاية الحدود القائمة بينها كمهمة أساسية للدستور لكبح جماح السلطة المطلقة وضماناً أكيداً للحرية في مواجهتها من خلال تحريم مبدأ الجمع بين عضوية كل من المجلس الوطني الاتحادي (السلطة التشريعية) والوظائف العامة (السلطة التنفيذية[١٩١]).

وقد تقررت ثانيتهما بنص المادة ٤٠ التي كفلت لغير المواطنين من الأجانب في الاتحاد التمتع بالحقوق والحريات المقررة في المواثيق الدولية المرعية أو في المعاهدات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها وعليهم الواجبات المقابلة لها. وقد تأكد هذا الاتجاه الانساني ـغير الاقليمي ـ العالمي من الدستور في المادة ٤١ التالية التي أعطى فيها لكل إنسان الحق في الشكوى عند انتهاك حقوقه وحرياته دون تمييز بين المواطنين بالاتحاد وغيرهم.

كما يجب أن يكتمل هذا الضمان المثالي في تقديرنا بضمان الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ عدم سقوط كل من الدعاوى والعقوبات المحكوم بها فيها بالتقادم استثناء من المبدأ العام المقرر هنا تقديساً للحريات وإيماناً بعد جواز المساس بها إعلاء لكرامة الفرد وانسانيته التي سما بها ومن خلالها على كافة المخلوقات[١٩٢].



(١٩١) دكتور عبدالحميد متولي، ١٩٧٤، المرجع السابق، من ص٨٣ الى ص٨٦ «مبدأ فصل السلطات».

(١٩٢) تنص المادة ٥٧ من الدستور المصري على أن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء».

خاتمة الكتاب الثاني*

بعد أن قدمنا في هذا الكتاب الثاني من مؤلف الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية عرضاً -غير جامع- للموضوعات التي رأينا -من وجهة نظرنا الخاصة- تعلقها بمحل البحث، نقرر مستهدفين وجه الحقيقة وأمانة العلم، اننا ما أحطنا الا اطة الكاملة بكافة زوايا البحث الخاص بهذه الموضوعات وما كان لنا أن ندعي بذلك فهو أمر يخرج عن قدرة الإنسان ومن ثم فإن الاجتهاد فيه والتحصيل منه بقدر المستطاع هو غايتنا كي نيسر على القارىء الكريم مهمته في معرفة القليل -الذي قد يبدو كثيراً للبعض- عن القانون الدستوري وما يمكن أن يثيره- ذلك من نقاط وموضوعات متعددة ومتنوعة للبحث.

يعزز تلك الوجهة السابقة من النظر أن كافة ما يقدم من مؤلفات في مجال القانون إن هي في حقيقة أمرها سوى دعوة مفتوحة أمام الجميع للبحث والتدبر فيما ورد بها من معلومات قد تصيب وجه الحقيقة أو تخفق في ذلك، فلا يقوى على العلم الحقيقي بأبعاده اللامتناهية والمختلفة إلا الله. ولذلك فإن مؤلف الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية قد استهدفنا من ورائه تحريك غريزة البحث والتعمق فيما ورد بين دفتيه من موضوعات دون أن نستهدف عرض كافة ما يتعلق به من معلومات وافية نقدمها للقارىء.

وفي إطار ما سبق فإنني أجد نفسي متجهاً إلى الله بالأمل وبالرجاء في أن تسنح لي فرصة مستقبلة لإعادة النظر والتنقيح في هذا المؤلف بما يوفي الغرض السابق منه، وأكاد أجزم قبل أن يرى مؤلفي هذا النور أن فيه العديد من المواضع الحرية بإعادة النظر فيها والتي وجدت نفسي مضطراً لظرف أو لآخر في إخراجها بغير الثوب المثالي الذي كنت أرجوه لها، آملاً -كما سبق أن أوضحت- في أن تتاح لي الفرصة المتكررة في الوصول من خلال التنقيح إلى الثوب المثالي لمثل هذا المؤلف.

كما لا يفوتني -في فرصة كلماتي الأخيرة التي أضعها بين صفحات مؤلفي- أن أدعو كل من أتيحت له قراءته أن يمدني بما قد يفيض الله عليه به من وجهات النظر أو النقد الواردة على موضوعات هذا المؤلف، وهو بذلك يقدم لي خير سند وإعانة في هذا السبيل.

وأرجو أن يكون عملي مقبولاً عند الله خالصاً لوجهه الكريم نافعاً للناس، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب.

المؤلف

دكتور/مصطفى عفيفي

مراجع الكتاب الأول

أولاً: باللغة العربية:

١ ـ المؤلفات العامة والمتخصصة:

- دكتور أحمد جامع، المذاهب الاشتراكية ١٩٦٧.
- د. أحمد كمال أبوالمجد، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، طبعة ١٩٦٠.
- د. إسماعيل مرزة، مذكرات في القانون الدستوري، ١٩٥٨ ـ ١٩٥٩.
- د. السيد صبري، مبادىء القانون الدستوري، طبعة رابعة ١٩٤٩
  - ● حكومة الوزارة، ١٩٥٢.
- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري طبعة عام ١٩٧١
- د. أحمد يوسف عيسى، الكويت والمستقبل ١٩٦١.
- د. رفعت المحجوب، الاشتراكية، طبعة عام ١٩٥٤.
- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، طبعة عام ١٩٥٤.
- د. سليمان محمد الطماوي، مبادىء القانون الدستوري المصري والاتحادي، طبعة ١٩٥٨.
- د. شمس ميرغني علي، القانون الدستوري، ١٩٧٧
- د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، طبعة ١٩٦٠.
- د. عاطف البنا، المذاهب والنظم الاشتراكية، طبعة ١٩٦٩.
- د. عبدالحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام «دراسة مقارنة» ١٩٧٤.
- دكتور عبدالحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري طبعة ١٩٥٦.
  - ● الأنظمة السياسية والمبادىء الدستورية العامة، طبعة أولى ١٩٥٧.
  - ● نظام الحكم في إسرائيل؛ معهد الدراسات العربية العالية بالقاهرة، ١٩٦٤.

● القانون الدستوري والأنظمة السياسية «مع المقارنة بالمبادىء الدستورية في الشريعة الإسلامية» ١٩٧٦/٧٥.
- دكتور عبدالفتاح حسن، مبادىء النظام الدستوري في الكويت، طبعة ١٩٦٨.
- د. عبدالفتاح ساير داير، القانون الدستوري، طبعات ١٩٥٧، ١٩٥٨، ١٩٥٩.
- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، طبعات ١٩٥٥، ١٩٥٨ ـ ١٩٥٩.
● المبادىء الدستورية العامة، عام ١٩٤٣.
● موجز القانون الدستوري، طبعة رابعة ١٩٥٣ ـ ١٩٥٤.
● دستور الكويت «دروس لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق والشريعة وشعبة الاقتصاد والعلوم السياسية»، ١٩٧١.
- د. عثمان عبدالملك صالح، نظام الحكم وأجهزته في الكويت «التطور التاريخي والنظام المعاصر» ٧٣ ـ ١٩٧٤.
- د. عز الدين فودة، خلاصة الفكر الاشتراكي، طبعة ١٩٦٧.
- د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، طبعة أولى ١٩٧٧.
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧١، ١٩٧٤.
- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانونية الدستوري، الجزء الثاني، طبعة ثانية ٦٦ ـ ١٩٦٧.
● النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٧٠.
- دكتور محمد رمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري، في المبادىء الدستورية العامة؛ طبعة أولى ١٩٧٢ وطبعة ١٩٨٣.
- د. محمد عبدالله العربي، دراسات في النظم الدستورية، طبعة ١٩٥٦.
- دكتور محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري، في المبادىء الدستورية العامة، طبعة أولى.
- د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري المصري، طبعة ١٩٤٥ ـ ١٩٤٦.
- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية «الدولة والحكومة» طبعة ١٩٧١.
- د. محمود حافظ، التفويض التشريعي، رسالة دكتوراه، طبعة ١٩٥٦.

● موجز القانون الدستوري، طبعة أولى عام ١٩٥٦
- د. محمود حلمي، المبادىء الدستورية العامة، طبعتي ١٩٦٤، ١٩٦٦.
- د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، ١٩٨٢
- د. مصطفى أبوزيد فهمي، الاشتراكية في الفكر الاشتراكي المعاصر، ١٩٦٨
● النظم السياسية، ١٩٧٠
- د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري «المبادىء العامة والدستور المصري» طبعة ثانية ١٩٥٢.
- الدكتوران وايت ابراهيم ومصطفى الصادق، مبادىء القانون الدستوري.
- د. وحيد رأفت، ووايت ابراهيم، القانون الدستوري، طبعة ١٩٣٧.
- دكتور نصر فريد محمد؛ السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، طبعة أولى ١٩٧٧
- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، ٧٠ ـ ١٩٧١.

٢ ـ الدوريات:

- د. أحمد حشمت أبوستيت، العرف كمصدر من مصادر القانون، مجلة القانون والاقتصاد بالقاهرة، السنة الخامسة.
- دكتور السيد علي السيد، رقابة دستورية القوانين مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى عام ١٩٥٠.
- المستشار بدوي حمودة، قضاء الإلغاء أمام الحكمة الإدارية العليا، بحث مقدم أمام الحلقة الخامسة للبحوث في القانون مؤتمر الرباط، عام ١٩٧٦.
- مجموعة التشريعات الكويتية، الجزء الأول؛ إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء، يونيو ١٩٧٩.

ثانياً : باللغة الأجنبية :
١ ـ باللغة الفرنسية :
(أ) المؤلفات العامة والمتخصصة :

- ANDRE DE LAUBARDER, Cours de droit consttitutionnel, 1953.
* Traite de droit Administratif, paris 1963.
- ANDRE HAURIOU, Droit Constitutionnel et institutions, politique paris 1968, 1970, 1972.
- BOURRICAUD «F» Esquisse d'une théorie de l'autorité, 1961.
- B. DE JOUVENEL, De la politique pure, 1964.
* Du pouvoir 1947.
- CARCASSONNE, Montesquieu et le probléme de la constitution du 18éme siécle, 1927.
- DUEZ, Le contrôl juridictionnel de la constitutionnalité des lois Francaises Melange Hauriou, 1929.
- D. LOSCHAK, Le rôle politique du juge administratif Français, 1972.
- ESMEIN, Elements de droit constitutionnel français et comparé, sirey, 1927-1928.
- FRANCE BALLE, Institutions et publics des moyens d'informations, 1973.
- G. BURDEAU, Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles, thése, Paris 1930.
* Traité de science politiue, 1930 et 1950, t. 1, 1966.
* Précis de droit constitutionnel, éd 1947.
* Une survivance, la notion de constitution, Mel. A. Mestre, 1956.
* Droit constitutionnel et institutions politiques, 11éme éd. 1965.
- G. DUPUIS, J. GEORGEL ET J. MOREAU, Le conseil constitutionnel, paris A. Colin, 1970.
- G. J. FRIEDRICH, La démocratie constitutionnelle, trad. franc 1958.
- G. VEDEL, Droit Administraif, coll. thémis, 6 éme éd 1976.
* Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1949.
- G. SOUILIER, L, inviolabilité parlementtaire en droit Francais, 1966.
- H.BLIN, A. CHAVANNE et DRAGO, Traité de droit de la presse, L. Techniques, 1969.
- JACQUES CADART, Institutions politiques et droit constitutionnel, t. 1,2 éme éd., 1979.
- J. BARETHELEMY, Traité elementaire de droit constitutionnel, Dalloz, 1926.
* Avec DUEZ, Traite de droit constitutionnel, Nouvellé ed., Dalloz, Paris 1963.
- J. CHEVELIER, Histoire des institutions politiques de la France modern, ed. 1958.

* Les Grandes œuvres politiques, 5é ed. 1972.

- J. LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel; ed Domat, Paris 1947.

- J. LAUMASURIER, la constitution de 1946 et le contrôle juridictionnel du legislateur, 1954.

- J. M. AUBY et DUCOS ADER, Droit de l'information, précis Dalloz, 1976.

- J. TOUCHARD, Histoire des idees politiques, Paris 1962.

- LABROQUETTE, Le pouvoir executif dans la constitution de 1971, th Bordeau, 1921.

- LAPIERRE «J.W.» Essai sur le fondement du Pouvoir Politique, 1965.

- LEON DUGUIT, Leçons do droit public; ed Boccard.

* Traité de droit constitutionnel, 3emé ed. Tome 3.

- LOUIS TROTABAS et PAUL ISOIRT, Maunel de droit Public et administratif, 20 é ed. 1982.

- MARCEL PRELOT, préface aux constitutions Européennes de B. Mirkine Guetzevitch, 1951.

* Précis de droit constitutionnel, 1949 et 1951.

* Institutions politiques et droit constitutionnel paris 1963.

- MARCEL WALINE, Cours de droit constitutionnel, paris 1954.

- MAURICE DUVERGER, Manuel de droit constitutionnel et de science politique, 4emé ed. 1948.

* Institutions politiques et droit constitutionnel, 1960, themis 7emé ed. 1963, 14eme ed. 1975.

- M. GALLAND, Le contrôle judiciaire de la Constitutionnalité des lois aux Etats-Unis 1932.

- MAURICE HAURIOU. Précis de droit constitutionnel, sirey, 1929.

- M. REGLADE, La coutume en droit interne, 1919.

- PAUL BASTID, Montesquieu et les Etats-Unis, Sirey 1952.

- PIERRE CHENUT, La justice constitutionnelle en Allemagne et le tribunal constitutionnel de Karisruhe, these Paris 1956.

- P. JUILLARD, ET J. PINTO, jurisprudence constitutionnelle de la cour supréme des Etats-Unis, 1965.

- P. VIALLE, La cour supréme et la representation politique aux Etats-Unis, Nouvel essai sur le gouvernment des juges 1972.

- R. CAPITANT, Le droit constitutionnel non ecrit, Melanges F. Gemy, t. 3, 1940.

- R. MASPETIOL, L'Etat et son pouvoir, 1937.

- VENEZIA «Jean Claude», Manuel de droit administratif 1982.

- Y. COUET, La coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international, 1932.

- A. MATHIOT, La cour supréme a la fin de l'administration johnson, R.F.S.P. 1968.

- BENJAMIN AKZIN, La desuetude en droit constitutionnel, quelques consequences pour le droit Anglais, R.D.P. 1928.
- BUERSTEDDE, La cour constitutionnelle de la R.F.A., R. internationale de droit compare, 1957.
- B. FESSARD, De FOUCAULT, Les ministres d'Etat, R. Fr. de Sc. poli., 1972.
- CRISAFULLI, Le systeme de contrôle de la constitutionnalite des lois en ITALIE, R.D.P. 1968.
- D. LEVY, De l'idée de coutume constitutionnelle, Rec. d'etudes en l'honneur de ch. Eisenmann, 1975.
- GASTON JEZE, Le contrôle juridicitionnel des lois, R.D.P. 1924.
* Valeur juridique des declarations des droits, R.D.P. 1913.
- G. BERLIA, La France et le gouvernement des justice, in «La jusuce», P.V.F. 1961.
- GEORGES BERLIA, Le probleme de la constitutionnalite du referendum du 18 Octobre 1962, R.D.P. 1962 «De la compétnce constituente, R.D.P. 1945.
- GENTOT, Le regime juridique des decrets reglementaires, A.J.D.A., 1962 No.5.
- HANS KELSEN, La garantie juridictionneel de la constitution, R.D.P. 1928.
- KLEIN «C» Les problemes constitutionnels de l'Etat d'Esrael, R.D.P. 1969.
- JACQUE CADRAT, Le Senat et la crise referendaire de 1969, in politique, R.I. des idees, des institutions et des evenements politiques directeur M. Prelot, vol. 1969, Publie en 1971.
- JACQUES LAMBER, Les origines du contrôle juridictionnel de la constitutionnalite des lois Federales aux Etats-Unis, R.D.P. 1931.
- JACQUES ROBERT, propos sur le sauvetage d'une liberte sur la decision'du c. c. du 16 juillet 1971, R.D.P. 1971.
- J. BARTELEMY, La distinction des lois constitutionnelle et des lois ordinaires dans la monarchie de juillet, R.D.P. 1909.
- J. CHECALIER, La coutume et le droit constitutionnel Français, R.D.P. 1970.
- J. COLIN, les services du premier ministre, R.A., Janvier 1963.
- J. LAFERRIERE, La coutume constitutionnelle, R.D.P. 1944.
- LAROQUE Les juges Français et le contrôle de la loi, R.D.P. 1936.
- LASSALLE, Les Limites du contrôle de la constitutionnalite en Allemagne occidentale, R.D.P. 1953.
- LEO HANON. Notes au Recueil Dalloz sur les decisions du conseil constitutionnel, A.H. Mesnard, Dix Années de jurisprudence du conseil constitutionnel en matiere de repartition des compétences lejislatives et reglementaires. A.J.D.A. 1970.
- L. FAVOREU, Le conseil constitutionnel, regulateur de l'activite normative des pouvoirs publices, R.D.P. 1967.
- L. ROLLAND, La coutume constitutionnelle, in politique, sept. 1972.

- M. MIGNON. Valeur juridique du Préambule, Dalloz 1951.
- P.M. GAUDEMET, Le principe de la séparation des pouvoirs, Mythe ou réalité? Dalloz 1967, Chronique.
- ROGER PINTI, La fin du gouvernment des juges, R.D.P. 1950.
- SEIGNOBOS «CH.» La séparation des pouvoirs, Revue de Paris, 1895.

- Association internationale de science politique, colloque septembre 1962, sur la constitutionnalisme et le rôle des constitutions dans les systémes politiques.

- HARVEY and BATHER, The British constitution, New York, 1966.
- HERMENS «F.A.», Democracy or Anorchy? A. study of Propartional representation, U.S.A, 1941.
- HOAG and HALLET, Propartional representation, a KEY TO DEMOCRACY, Washington, 1937.
- LAKEMAN «E.» How democracy Vote, A Study of Majority and Propartional electoral Systems, 3é ed. Londres 1970.

قائمة المؤلفات والأبحاث المنشورة للمؤلف

أولاً: المؤلفات:

١ ـ فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها «دراسة مقارنة» عام ١٩٧٦ «رسالة دكتوراه».

٢ ـ الوجيز في مبادىء القانون الدستوري الكويتي والنظم السياسية المقارنة. ١٩٨١ «جزءان».

(أ) النظم السياسية وتنظيماتها الأساسية «الكتاب الأول» ١٩٨١.

(ب) النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي «الكتاب الثاني» ١٩٨١.

٣ ـ السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان «دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والكويت والدول الأجنبية» ١٩٨٢.

* بالمشاركة مع الدكتورة بدرية جاسر «مدرس القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة الكويت».

٤ ـ الوجيز في مبادىء القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول: المبادىء العامة للقانون الدستوري «مع دراسة تطبيقية للقانون الدستوري المصري» طبعة ثانية ١٩٨٤.

٥ ـ عمال الادارة العامة «دراسة مقارنة للأوضاع والمشاكل الأساسية للوظيفة العامة» ١٩٨٥.

ثانياً: الأبحاث:

١ ـ التفويض في الاختصاص وفي التوقيع في السلطة التأديبية وأثرها على سير العمل بالأجهزة الادارية. «بحث مقدم بالعربية أمام الحلقة الخامسة للبحوث في القانون المنعقدة بالرباط» عام ١٩٧٦.

٢ ـ نظامنا الانتخابي في الميزان «بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والادارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو ١٩٨٤» عام ١٩٨٤.

محتويات

الكتاب الثاني

الموضوع

ـــ مطابع البيان التجارية هاتف ٤٤٤٤٠٠ ص.ب ٢٧١٠ دبي



مطابع البيان التجارية هاتف ٤٤٤٤٠٠ ص.ب ٢٧١٠ دبي